Brasil y América Latina: ¿Qué Liderazgo es Posible?

Plataforma Democrática (www.plataformademocratica.org) es una iniciativa del Centro Edelstein de Pesquisas Sociais y de la Fundação Instituto Fernando Henrique Cardoso, dedicada al fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la cultura en América Latina, a través del debate pluralista de ideas acerca de los cambios en la sociedad y la política en la región y en el mundo.

Colección: El Estado de la Democracia en América Latina

Dirigida por Bernardo Sorj (Centro Edelstein de Pesquisas Sociais) y Sergio Fausto (Fundação Instituto Fernando Henrique Cardoso)

Revisión: Rodrigo Brandão (coord.), Isadora Feitoza de Carvalho y Gabriela Gasparotto Souza

Edición del iFHC/Centro Edelstein, 2013

Este libro fue publicado con el apoyo del IDRC – Centro Internacional de Pesquisas para el Desarrollo, Canadá (www.idrc.ca), y de la Fundación Konrad Adenauer.

Imagen de portada: Anton Balazh | Banco de Imagens Fotolia

Traducido al español por Fernando Carlos Iglesias - fergilmour@gmail.com

© Bernardo Sorj y Sergio Fausto. Este libro puede ser reproducido libremente, en parte o en su totalidad, sin modificaciones, para fines no comerciales, siempre que se cite la fuente.

Bernardo Sorj
Sergio Fausto
(Organizadores)

Brasil y América Latina: ¿Qué Liderazgo es Posible?



Índice

Introducción:

El papel de Brasil en la gobernanza regional[1]

Bernardo Sorj y Sergio Fausto

Introducción

Este conjunto de artículos busca avanzar el análisis sobre el papel de Brasil en la construcción de una gobernanza regional, en el contexto de cambios profundos en la economía y geopolítica internacional. Con el fin de la Guerra Fría, la influencia de Estados Unidos en la región se redujo en intensidad y se modificó en su naturaleza. En la actualidad los países latinoamericanos tienen mayor autonomía frente a los condicionantes geopolíticos internacionales y la actuación de los Estados Unidos pasó a ser menos intrusiva en los asuntos

1 Este proyecto de Plataforma Democrática (www.plataformademocratica.org) fue realizado gracias al apoyo de la CAF y contó con contribuciones del IDRC y de Deutsche Bank para su divulgación. Obviamente ninguno de ellos es responsable por las opiniones expresadas por los autores de los textos.

políticos domésticos y más volcada a temas de comercio e inversión, firmando tratados de libre comercio con varios países. A su vez, nuevos actores externos pasaron a tener incidencia en América del Sur, siendo China el caso más saliente. El interés estratégico central de China es garantizar el suministro regular de *commodities* agrícolas, energéticas y minerales y ampliar la participación de sus productos manufacturados en las importaciones regionales. Con este fin, viene incrementando la inversión directa en la región, ofreciendo créditos, tanto para asegurar el suministro de materias primas como para expandir su comercio, apoyándose inclusive, cuando posible, en tratados.

Del punto de vista latinoamericano las relaciones con China y los Estados Unidos tienden a ser más complementares que excluyentes. Por ejemplo, los países que han firmado tratado con uno también los han firmado con el otro, o ambicionan hacerlo. Y, si bien el aumento de su peso económico tenga consecuencias políticas, China no tiene una estrategia de disputa abierta y directa con los Estados Unidos por influenciar en América del Sur. Es decir, el cuadro formado por la rivalidad existente entre Estados Unidos y China al nivel global y sus reflejos al nivel regional es muy distinto a la polarización que prevaleció durante la Guerra Fría, cuando el no alineamiento automático con Estados Unidos era muy costoso y generaba conflictos políticos internos.

El discurso dominante en América Latina, en las últimas dos décadas fue el de la integración regional. Si bien los diversos trabajos indican un cierto consenso sobre el agotamiento del modelo Mercosur y tropiezos e impases de las iniciativas oficiales de integración, la región está cada vez más integrada en cuanto a flujos de inversiones, bienes, servicios, personas e infra-estructuras. Más que un ideal, América del Sur es hoy un

referente concreto de las políticas exteriores de todos los países de la región. Al mismo tiempo, el aumento de intercambios ha sido acompañado de una mayor fragmentación política, una aparente paradoja que llevó a Juan Tokatlian a acuñar el neologismo "fragmeración" para referirse a la situación actual de América del Sur. De hecho, en la primera década del presente siglo, se formaron dos grupos de países distintos en cuanto a sus modelos de inserción internacional: de un lado, países con modelos "liberales democrático", predominantes en la costa del Pacífico; del otro, países que buscan un sendero alternativo a la "globalización liberal" y a la "democracia representativa", prevalecientes en parte del mundo andino y Nicaragua. Ciertamente, varios países con característica diferentes, como por ejemplo Uruguay o Brasil, no se encajan en ninguno de los grupos, que a su vez poseen importantes diferencias internas.

Con más de 50% del área del continente sur-americano y fronteras con diez de los doce países de América del Sur, Brasil tiene una centralidad insoslayable en la región. Centralidad geográfica que se acrecienta por el peso económico del país, que responde por la mitad del producto bruto y de la población regional. Esto implica también, compartir ecosistemas y problemas de control de frontera en un grado incomparable con los demás países, y poseer un peso significativo en el comercio y presencia creciente de sus empresas en los países vecinos.

Dentro de una perspectiva de larga duración, Brasil es singular en la región por ser el país que fue más lejos y tuvo mayor éxito en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Esto resultó en una economía sectorialmente más diversificada, con mayor participación de la industria, ya sea de producción de manufacturas, ya sea de procesamiento de un amplio abanico de *commodities*. No menos importante,

resultó en la creación de agencias públicas e instrumentos políticos y mentalidades orientadas a la promoción de políticas industriales que persistieron, aunque modificadas, mismo después del colapso del modelo de sustitución de importaciones y están presentes en las relaciones del Brasil con los países de la región.

Si bien Brasil es una economía de mercado y una democracia representativa, el capitalismo brasileño tiene características particulares, señaladas arriba, que lo diferencian del capitalismo prevalente en Chile, Perú y Colombia, donde el Estado nunca tuvo presencia comparable en el sector industrial, ni llegó a desarrollar instrumentos equiparables de fomento económico. Estos países, hace dos décadas o más, han adoptado modelos liberales de gestión de sus sistemas económicos, con estrategias de amplia abertura de sus economías, enmarcadas en múltiples acuerdos de libre comercio con países de fuera de la región (los tres tienen Tratados de Libre Comercio firmados con Estados Unidos; los dos primeros los tienen también con China y Colombia ya inició negociaciones con el mismo objetivo). Brasil ha seguido un sendero distinto, con una estrategia gradual de apertura de su economía, la preservación de los instrumentos de política industrial buscando resguardar y proteger su mercado interno para los productos nacionales, con un esquema limitado de libre comercio reducido al ámbito del Mercosur. Su tendencia proteccionista, a lo que se agregan factores económicos y geográficos, limita el potencial de atracción de Brasil sobre las economías de aquellos países y representan el principal desafío a la capacidad brasileña de liderazgo económico en la región. La expresión de esta situación fue la marginalización de la agenda comercial en la UNASUR, prácticamente sustituida por una agenda política.

En relación al otro grupo de países, liderados por Venezuela, las singularidades de Brasil son aún más evidentes. Nada más ajeno a Brasil que la narrativa elaborada por Chávez en torno al mito bolivariano. En esta narrativa, Brasil no tiene lugar, ni en el pasado, por singularidades históricas conocidas, ni en el presente, en la retórica de confrontación con las instituciones del sistema internacional, en general, y los Estados Unidos, en particular. Las críticas que Brasil expresa en relación al armado institucional del sistema internacional, las hace "desde adentro", como parte constituyente de este orden, en la cual ambiciona tener más voz y poder decisorio.

En qué medida y cómo la matriz brasileña condiciona, ya sea restringiéndola o ampliándola, la capacidad del país de ejercer liderazgo en la región es analizada en cada texto desde un ángulo diferente. Sin embargo, antes cabe subrayar que esta matriz no es fija ni natural. Ella se mantiene, tanto por las opciones tomadas por sus elites económicas y políticas, como es afectada por las acciones y percepciones de sus vecinos y por procesos globales que, si bien no en forma determinista, atraviesan la región.

El Brasil y sus vecinos: diversidad de actores y desafíos

Las relaciones del Brasil con sus vecinos son cada vez más multifacéticas, producto de procesos intencionales y no intencionales de integración, por lo que cada texto analiza aspectos diferentes, si bien interconectados, de estas relaciones. Los autores fueron solicitados a tomar como referencia no solamente el discurso oficial - que sin duda es relevante en la medida en que expresa intenciones e ideales-, pero también los procesos

efectivos y la acción de los diferentes actores que influencian la política exterior brasileña. Pues, en la medida en que la economía y las sociedades se internacionalizan, tanto en el ámbito regional como global, los intereses se diversifican y se multiplican los factores de poder que influencian las decisiones del gobierno - sea dentro del sistema político (ministerios, instituciones financieras y empresas públicas), sea dentro del sector privado –. El resultado, es que el Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño dejó de tener el casi-monopolio de la política exterior, para transformarse en uno más de los participantes del juego de influencias, buscando racionalizar y articular una realidad cada vez más compleja y que en buena medida se encuentra fuera de su campo de decisión.

A pesar de la diversidad de factores que la afectan en sus varias dimensiones - política, económica y estratégica-, los trabajos aquí presentados tienden a convergir en relación a los alcances y límites de la política exterior brasileña y las posibilidades del país de elaborar una estrategia de gobernanza regional:

1. El Brasil, si bien con énfasis diferente en las últimas décadas, pautó desde los años 1950 sus relaciones económicas con el exterior teniendo como objetivo central el desarrollo y protección de su industria nacional, como muestra el trabajo de Veiga y Rios. Siendo el país latinoamericano con el mayor y más completo parque industrial a defender, posee varios sectores pocos competitivos (sea por razones de productividad, sea por costos asociados a altos impuestos y carencias de infraestructura) que llevan al país a limitar su disposición a acuerdos comerciales que exigen la liberalización de su comercio. La consecuencia de este determinante

sobre la gobernanza regional es de limitar la capacidad del país de liderar procesos regionales pautados por una orientación aperturista. Así, como mencionamos anteriormente, la situación del Brasil es singular, pues no forma parte del grupo con tendencia liberalizante (la mayoría de los cuales hoy se aglutinan en la Alianza del Pacífico), ni de los países con una fuerte orientación estatizante-nacionalista, varios de ellos organizados en torno al ALBA, liderado por Hugo Chávez. A diferencia de estos últimos, posee una sólida estructura institucional, seguridad jurídica y pragmatismo ideológico, que le permite atraer recursos internacionales necesarios para financiar el desarrollo de su infraestructura y grandes proyectos industriales, dado su bajo nivel de ahorro interno.

2. Una visión estratégica de gobernanza regional tiene que ir al encuentro de los grandes intereses de otros países, tanto de sectores de las elites políticas como económicas. El mercado interno brasileño, que representa la principal atracción y recurso de negociación del Brasil con sus vecinos, si bien relevante mismo con entrabes, es visto como altamente protegido. La condición de ser miembro del Mercosur, que implica en perder la libertad de realizar acuerdos bilaterales y adecuar sus estructuras tarifarias a la Tarifa Exterior Común, es un costo que los países con tendencia aperturista no se disponen a aceptar. A su vez, los países con tendencias estatizante-nacionalista, naturalmente minan las políticas de integración concentradas en la libertad de comercio e, inclusive el propio MERCOSUR. Así, la posición parti-

cular del Brasil dificulta la elaboración de una estrategia capaz de englobar el conjunto de la región, o mismo uno de los bloques. A esta dificultad, como indica el texto de Sorj y Fausto sobre el lugar del Brasil en la región y el mundo, se sumó la creciente importancia y competencia de bienes manufacturados provenientes de China y del comercio en el área del Pacífico, creando un polo nuevo de atracción exterior a la región.

3. El resultado de la convergencia de estos factores ha sido que el Mercosur perdiera su impulso original, como muestra el artículo de Guilhon Albuquerque, y que la principal institución de gobernanza regional surgida en la última década, la UNASUR, tenga más carácter de fórum político que de proyecto de integración económica. A su vez, la recién creada Alianza para el Pacífico, que incluye a México, un país marginalizado de la UNASUR, en cierta medida, puede ser interpretada como una apuesta de sectores empresariales de los países que lo constituyen, para hacer frente a la influencia brasileña en la región. En este contexto, difícilmente Brasil podrá liderar un proyecto de gobernanza regional en el área económica. Ciertamente, el peso del país, sea a nivel de comercio, sea como inversor o receptor de inversiones, es central para buena parte de sus vecinos. Pero difícilmente, tendrá condiciones de promover un proyecto políticamente coordinado de integración económica. Esta continuará avanzando, en la práctica, por el impulso de los procesos de internacionalización de capitales nacionales y dinámicas de globalización: expansión del comercio y de las inversiones internaciona-

les de las empresas (sean públicas o privadas) en busca de nuevos mercados y el creciente movimiento de personas y bienes, en particular en las regiones de frontera. Como consecuencia, dependiendo de la dirección futura de los flujos de comercio e inversión, el peso de Brasil en la región puede variar significativamente.

4. En el momento actual, Brasil tiene el desafío de contrarrestar la pérdida de mercados en la región para sus manufacturados (área en la cual América del Sur ocupa un lugar importante en el comercio brasileño) con relación a los productos de Asia, y en particular de China (la competencia con este país también se presenta ahora en el mercado de grandes obras públicas). Se trata de un desafío de difícil ecuación, y que posiblemente pasará por acuerdos bilaterales, ya que cada país de la región posee intereses diferenciados frente a la influencia asiática, como indica el texto de Dani Nedal. Más aun, para algunos de ellos, como indica el texto de Sorj y Fausto sobre "Miradas cruzadas", la presencia asiática es bien vista como forma de "diversificar la dependencia".

5. Existe un consenso entre los tomadores de decisión de la región, que el IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América Latina) constituye el proyecto central para avanzar la integración regional. América Latina tiene que enfrentar una formación histórica y geográfica, en la cual las barreras ecológicas (selva amazónica y los Andes) y la concentración de buena parte de la población en sectores costeros (en particular en la región del Atlantico) perjudica el transporte y encarece el flujo de bienes y personas. El texto

de José Tavares indica que el IIRSA ha tenido enormes dificultades para avanzar. A pesar que redujo su portafolio de proyectos y haya dado prioridad a aquellos que ya constaban en los planes nacionales de inversión, en buena medida el IIRSA permanece una promesa incumplida. Explicar esta situación exigiría un análisis más detallado por sectores, países envueltos y proyectos específicos. La responsabilidad sobre los impases de IIRSA se distribuyen igualmente entre todos los países de la región. Como indica el texto de Tavares, para el Brasil se trata de un proyecto que no es prioritario en la agenda del gobierno ni de los principales actores económicos. En un cuadro de inversión insuficiente en redes de infra-estructura del país a lo largo de los años, el lugar prioritario es ocupado por proyectos que puedan desobstruir los principales cuellos de botella que sufren la presión de la demanda existente y que no dependen de inversiones complementares de otros países. Se priorizan así, los proyectos que puedan generar una mejor tasa de retorno económico en plazos más cortos y ser financiados con recursos propios o captados por el Brasil. El IIRSA claramente se mostró, hasta el momento, incapaz de superar los obstáculos representados por las dificultades y costos de coordinación con los gobiernos de países vecinos y los límites fiscales de los países menores para financiar obras de infra-estructuras. Parte de la solución pasa por fortalecer las instituciones y mecanismos regionales de financiamiento. Un desafío central será incentivar la disposición de Brasil para aportar más recursos en proyectos que reducen su espacio de decisión soberana sobre el uso de los mismos. Parte de la so-

lución pasaría por la definición de reglas de gobernanza que expresen el peso diferenciado del aporte brasileño que sean aceptables a los demás países de la región.

6. El texto de Jerson Kelman e Sinval Zaidan Gama, sobre el tema de integración en el campo de la energía eléctrica, presenta valiosas indicaciones sobre cómo avanzar una estrategia gradual y acumulativa de construcción de mecanismos efectivos de integración y "confidence building". Los autores indican que la solución ideal, la creación de un mercado regional de compra-venta libre de energía eléctrica, es irrealista, pues difícilmente los países de la región estarían, en la actualidad, dispuestos a dejar en manos de vecinos el abastecimiento de un bien estratégico. Esto no significa, como indican Kelman y Gama, que no se pueda avanzar en etapas, que permitan crear la confianza mutua necesaria que facilite esquemas que reducirían costos y harían el abastecimiento más eficiente.

7. En Brasil, la Constitución de 1988 restringió el papel de las fuerzas armadas en temas relativos a la seguridad interna y subordinó claramente el poder militar al poder civil. Este proceso culminó con la creación del Ministerio de la Defensa, que desde su origen, ha sido ocupado por ministros civiles. Pese a las determinaciones legales, la definición práctica de la misión de las fuerzas armadas es un ejercicio complejo, pues no existen "enemigos externos" fácilmente discernibles. En los últimos años, se inició un debate sobre el papel de las fuerzas armadas en el combate a la criminalidad interna, frente a las insuficiencias de las fuerzas policiales. El tema es comple-

jo, pues si bien el pasado indica que es aconsejable que las fuerza armadas no tengan un papel en la seguridad interna, con la transnacionalización de varios tipos de ilícitos y el papel central jugado por las fronteras, los límites entre la defensa de las fronteras y la seguridad pública se han vuelto más tenues.

Además de la preocupación con la porosidad de las fronteras, el tráfico de drogas y armas y sus efectos sobre los niveles de violencia criminal, otro motivo que ha dado cauce a justificativas para una política de fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en Brasil fue la descubierta de grandes reservas petrolíferas en las camadas ultra-profundas de la plataforma marítima del país. Es natural que un país de la dimensión del Brasil tenga una cierta capacidad de proyección de poder militar, por lo menos en el ámbito de su entorno fronterizo y marítimo. Sin embargo, la posibilidad de que a la asimetría económica, poblacional y territorial de Brasil se agregue una fuerte supremacía militar no es de fácil digestión en América del Sur, aun que el país tiene un buen histórico a ese respecto. De hecho, el acuerdo logrado con la Argentina, con la desnuclearización de la región y la construcción de medidas de confianza entre ambas fuerzas armadas, retiró del horizonte el único escenario virtual de conflicto militar con sus vecinos. La diplomacia brasileña está consciente del riesgo de suscitar suspicacias en contra de supuestas pretensiones a la supremacía militar regional. Sintomáticamente, en el documento sobre la Estrategia Nacional de Defensa de 2008, analizado en detalle en el texto de Alcides Vaz,

constan diversas referencias a la cooperación militar con los países vecinos, objetivo que se tradujo concretamente en la creación del Consejo de Defensa Sur-Americano en el ámbito de Unsasur. Si bien el autor indica la tendencia soberanista de las fuerzas armadas brasileñas, señala también el importante lugar asignado a la cooperación regional en el desarrollo de un complejo militar industrial liderado por el Brasil. El tiempo dirá sobre las posibilidades efectivas de este proyecto, si bien ya se advierten iniciativas concretas de cooperación. La Estrategia Nacional de Defensa comporta cierta ambigüedad pues, al mismo tiempo en que reitera el carácter disuasorio y defensivo del poder militar de Brasil, repitiendo una premisa presente en el documento congénere anterior, de 1996, es asertiva en afirmar la necesidad del fortalecimiento de este poder a la luz de las nuevas y más grandes posibilidades de proyección de Brasil en el escenario global. Asimismo, redefine el entorno estratégico de Brasil, que pasa a abarcar desde el Caribe hasta la Antártica, incluyendo el Atlántico Sur. Descontada la retórica, el documento pone de relieve un nuevo nivel de ambición nacional y quizás refleje una nueva relación de fuerzas al interior del Estado, o por lo menos el fortalecimiento en el gobierno de una orientación más nacionalista. Al respecto, merece ser acompañada la evolución de las relaciones entre el Itamaraty y las Fuerzas Armadas en la formulación e implementación futura de la política externa de Brasil. A pesar de la subordinación del poder militar al poder civil, el desarrollo de un complejo militar-industrial puede resultar en un aumento de la influencia de la coalición empresarial-militar que

se está formando en torno a este proyecto, lo que no dejará de ser un dato nuevo para la diplomacia de Brasil.

8. El tema del crimen organizado y los problemas de seguridad fronteriza juega un papel cada vez más importante en las preocupaciones del gobierno brasileño, pues afectan la calidad de vida de sus ciudadanos. Como muestra el trabajo de Robert Muggah, las fronteras brasileñas son de difícil protección por su tamaño y características físicas. Si bien el gobierno brasileño firmó acuerdos de cooperación con países vecinos, varios de ellos presentan debilidades institucionales, políticas y limitación de recursos humanos y materiales, que complican y dificultan el esfuerzo de enfrentamiento conjunto al crimen organizado. Ciertamente, se trata de un área que exige de los países de la región un esfuerzo de fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza regional, pero por el momento la cooperación se concentró en las relaciones bi-laterales. La gestión de este tema es clave para Brasil. De un lado, el país no quiere asumir el papel que Estados Unidos tuvo en el pasado. De otro, por la extensión y porosidad de sus fronteras y el contrabando de armas y drogas hacia su territorio, no puede permitirse descartar el tema. El desafío ya está puesto en términos concretos en las relaciones con Bolivia, país con el cual Brasil firmó un acuerdo de cooperación para el combate a la producción y exportación de hoja de coca excedentaria, tras la expulsión de la *Drug Enforcement Agency* del territorio boliviano. El problema consiste en como inducir al gobierno de Bolivia a cumplir sus compromisos de erradicación de los cultivos ilegales de hoja

de coca sin generar la percepción, real o imaginaria, de intromisión en los asuntos domésticos del país vecino.

El conjunto de los trabajos indican que el Brasil sigue siendo un país introspectivo, a despecho de su creciente peso en la región. Como indicamos, los factores son variados, pero entre ellos ocupa el lugar central la tendencia de los principales actores políticos y económicos a privilegiar lo interno a lo externo, con baja conciencia de las interconexiones crecientes entre ellos. Esta dificultad, como indica el trabajo de Sorj y Fausto sobre "Miradas cruzadas" expresa las vicisitudes que debe en enfrentar un país llamado a ocupar un importante papel regional para elaborar una política exterior consistente, en un contexto de cambio de las coordinadas internas (presencia de nuevos actores en la formulación y ejecución de la política externa y expansión de empresas brasileñas en la vecindad) y externas (creciente heterogeneidad de modelos de inserción internacional y organización interna de los países de la región, presencia de nuevos actores extra-regionales).

En el momento actual, el riesgo es que la política externa sea conducida por la improvisación voluntarista y por objetivos circunstanciales. Por su peso específico y su mayor grado de desarrollo institucional, comparado al promedio regional, el Brasil puede jugar un papel clave en la construcción de instituciones que permitan ampliar gradualmente los límites de lo posible en los procesos de integración de América del Sur. En lugar de inflar expectativas en términos retóricos, este intento se debe traducir en instituciones suficientemente flexibles, pero estables, que puedan al mismo tiempo absorber las "idiosincrasias nacionales" y establecer parámetros de comportamientos y compromisos que permitan mayor coordinación en torno a de-

safíos específicos, como son, por ejemplo, la integración de infra-estructuras, el manejo de ecosistemas, la cooperación en el ámbito de la defensa y seguridad fronteriza. Esta es una agenda que está esbozada y en la cual hubo algunos avances, pero que queda por cumplirse en su mayor parte. A medida que se logren resultados concretos en la realización de esta agenda, es más probable que se genere en Brasil la legitimidad interna para que el país pueda aportar más recursos financieros e institucionales en favor de mecanismos supranacionales, volcados a la promoción de la integración regional. En suma, Brasil puede y debe, en su proprio interés, avanzar una agenda regional, sobretodo indicando los principios sobre los cuales se puede construir las bases de una mayor integración, mostrando la necesidad de una visión de largo plazo, donde políticas de Estado mantengan continuidad, independientemente de cambios de gobierno, de proyectos centrados en objetivos claros y cumulativos, con seguridad jurídica y respeto de contratos y una agenda que avance tanto en términos bilaterales como regionales.

Finalmente, debemos indicar para el lector extranjero, que somos conscientes que los textos, habiendo sido escritos en casi su totalidad por autores brasileños, a veces enfatizan diferencias y discontinuidades en el encaminamiento de la política exterior brasileña y que pueden ser vistos como demasiado autocríticos sobre los problemas que enfrenta el país. Se trata de una perspectiva que puede ser disonante, con una visión bastante difundida dentro y fuera de la región, que valoriza las continuidades en la conducción política del país, en las últimas dos décadas y la proyección internacional alcanzada por el Brasil. Ciertamente, ambas posiciones reflejan la realidad, percibida desde posiciones diferentes.

Capítulo I

Brasil: actor geopolítico regional y global[1]

Bernardo Sorj y Sergio Fausto

El presente texto analiza los desafíos que la política exterior brasileña enfrenta en el momento actual, en el cual Brasil es –y se siente– llamado a ocupar un lugar más importante en la región y en el mundo. En la primera parte, discutimos el impacto de las transformaciones mundiales en Brasil, los alcances y límites del grupo BRICS, las dificultades atravesadas por el país en pos de mantener tasas de crecimiento relevantes y los *impasses* y dificultades enfrentados por la diplomacia brasileña en los últimos años del gobierno de Lula. En la segunda parte, analizamos las dificultades que afectan a los procesos de integración regional, la parálisis del Mercosur y de la IIRSA, el impacto

1 Este artículo retoma y desarrolla trabajos anteriores realizados por los autores como parte del programa de investigación del proyecto Plataforma Democrática sobre el impacto de las transformaciones geopolíticas globales en la dinámica política de América Latina, disponibles en la web www.plataformademocratica.org.

de la ALBA y el papel ejercido por Brasil como freno al impulso chavista, la valorización de América del Sur por parte de la diplomacia brasileña enfrentada a la idea tradicional de la América Latina, la formación de la Alianza del Pacífico –formada por países con mayor apertura comercial– y las dificultades de Brasil para ejercer liderazgo en la región, frente a la creciente influencia de China. En las conclusiones, presentamos un balance general y sugerimos que la posibilidad brasileña de elaborar una visión estratégica para la región dependerá en buena medida de su capacidad de analizar y solucionar los problemas de su propio modelo de desarrollo.

Introducción

La posibilidad de que Brasil ejerciera en América del Sur un liderazgo proporcional al tamaño de su territorio, población y economía, se incrementó durante los últimos veinte años. Contribuyeron al hecho la finalización de la Guerra Fría, el retorno de la región a la democracia y la reducción relativa de la influencia política de los Estados Unidos, así como una tendencia general a la apertura por parte de las economías sudamericanas. Brasil se encontró frente a condiciones más favorables para hacer valer su peso diferencial en la región, con reducidos riesgos de provocar reacciones en contra por parte de sus vecinos (y, hasta cierto punto, con el beneplácito de los Estados Unidos). A las condiciones externas, se le agregó la superación de una prolongada crisis económica que lanzara al país a más de una década de acentuada inestabilidad. El marco interno cambió mucho con el éxito del Plan Real, puesto en vigencia en julio de 1994. La estabilización de la economía reforzó la

gobernabilidad democrática del país y permitió la realización de reformas que modernizaron su sector productivo.

El Mercosur fue parte de dicho proceso de estabilización y modernización de la economía brasileña y se constituyó en un elemento central, hasta el inicio del presente siglo, de la estrategia de inserción internacional del país. Concomitantemente, el gobierno brasileño pasó a nombrar a América del Sur como la referencia central de su política exterior y a empeñar algunos (limitados) recursos financieros y diplomáticos para avanzar en la integración de la región, sobre todo en el área de energía, como lo muestra el ejemplo del Gasoducto Brasil-Bolivia. La consolidación del Mercosur se hizo merecedora de preferencias en la acción exterior del gobierno brasileño. Recuérdese que Argentina vivía por entonces un momento de resurgimiento de su prestigio internacional, lo que aumentaba el valor de mantenerla –y el riesgo de perderla– como aliado estratégico. Preservar la unidad del Mercosur era un asunto crucial en la estrategia brasileña de no negociar en forma aislada un tratado de libre comercio con los Estados Unidos en un contexto en el que Chile daba inicio a las negociaciones con vistas a un tratado de tal tenor con los norteamericanos, ejecutando un movimiento que Brasil temía que pudiese ser imitado por otros países vecinos.

En el plano global, Brasil buscaba, al mismo tiempo, la normalización de sus relaciones en el marco financiero –con el acuerdo por la deuda externa en 1994–, a la vez que intentaba reinstalar en el ámbito multilateral de la OMC aquellos temas que no tenía interés en discutir bilateralmente con los Estados Unidos (subsidios, propiedad intelectual, apertura del área de servicios y licitaciones públicas) o con la Unión Europea (acceso al mercado de bienes agrícolas, en forma puntual).

A partir de la primera década del presente siglo, la dinámica global y regional sufrió enormes cambios, sobre los cuales este texto se concentra, intentando responder a la pregunta: ¿cuáles son las dificultades y los principales desafíos que enfrenta la política exterior brasileña a nivel global y en América Latina, particularmente en América del Sur? Partimos de la hipótesis de que, si la política exterior brasileña mantiene líneas de continuidad en relación a los períodos anteriores, en los últimos diez años surgieron desafíos inéditos como resultado de la concomitancia de transformaciones geopolíticas y geoeconómicas globales, de cambios políticos en el ámbito de América del Sur, de la propia ascensión de Brasil como jugador de mayor peso relativo en el sistema internacional, de la mayor presencia de sus empresas en la región y en el mundo y del aumento del número de actores relevantes en el proceso de definición e implementación de la política exterior brasileña. Más que enumerar desafíos en forma aislada, intentamos mostrar cómo esos procesos de cambio se interrelacionan y por qué definen un conjunto de encrucijadas inéditas para la actuación (y para la identidad) exterior de Brasil.

En la primera parte del texto, discutimos las razones económicas y políticas del aumento de peso relativo de Brasil en el sistema internacional, los cambios en la percepción externa sobre el país a lo largo del período en foco, los desafíos impuestos al mantenimiento de la posición más prominente conquistada por el país, así como, a tales efectos, las ventajas y desventajas de formar parte de los BRIC. En la segunda parte, focalizamos la relación de Brasil con la región, teniendo en cuenta los efectos de las transformaciones globales y de los cambios políticos regionales en el proceso de integración en general, y sobre las posibilidades del ejercicio del liderazgo brasileño en particular.

El énfasis de nuestro análisis recae en los límites para el ejercicio de dicho liderazgo, límites externos, pero también de origen doméstico. Hacia el final, buscamos incorporar a nuestro marco de análisis un nuevo escenario posible de relaciones entre América del Sur y la Asia del Pacífico, que toma forma a partir de recientes iniciativas de los Estados Unidos en respuesta al ascenso de China en la última década. La cuestión que relevamos hace referencia a los riesgos y oportunidades que ese nuevo escenario presenta para Brasil, tanto como actor regional como en su rol de actor global.

PRIMERA PARTE: CAMBIOS GEOPOLÍTICOS Y BRASIL COMO ACTOR GLOBAL

1) Brasil como país BRIC

La actual proyección internacional de Brasil se basa en una combinación específica de elementos subjetivos y objetivos. La misma se cristalizó en los medios de comunicación a partir de la recuperación del concepto de "país monstruo", desarrollada originalmente por George Kennan para hacer referencia a los países con enormes territorios y poblaciones que se proyectan internacionalmente, pero que, en virtud de su gigantismo, tienen dificultades de desarrollar políticas internacionales coherentes. El concepto fue rescatado en la última década –sin las connotaciones críticas impuestas por George Kennan–, siendo sus principales propulsores los portavoces de las finanzas internacionales. El famoso informe realizado en 2001 por el economista principal de Goldman Sachs, Jim O'Neill, creó el acrónimo BRIC al seleccionar cuatro países de renta promedio,

cuyas proyecciones de crecimiento los llevaría a estar entre las cinco mayores economías mundiales hacia el año 2050. Dichas proyecciones toman su base en la estimación de que estos países "emergentes" reunían condiciones singulares de alto crecimiento, en función de la combinación de factores institucionales (reformas pro-mercado) y factores económicos y demográficos (grandes poblaciones entrando al mercado de consumo por el aumento de la renta y, en el caso de Brasil y la India, gozando de un dividendo demográfico del cual se beneficiarían antes del envejecimiento de sus poblaciones). Dada la magnitud de sus PBI y las proyecciones de tasas de crecimiento a partir de las actuales, se determinó la previsión del año 2050[2].

La creación del acrónimo no disminuyó las diferencias existentes entre los miembros originales de los BRIC[3], que son enormes. Rusia y China son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; Brasil e India no lo son. Rusia, China e India son potencias nucleares; Brasil no lo es, ni puede serlo por imposición constitucional. Rusia, India y China conviven con movimientos separatistas y tienen importantes problemas fronterizos pendientes de resolución con sus vecinos. Ambos problemas no son aplicables a Brasil. Brasil, a diferencia de otros BRIC, no pasó por guerras civiles o revoluciones que provocaron traumas sociales y/o diezmaron su población. Del mismo modo, Brasil se diferencia por su homoge-

2 Para un análisis crítico de esas proyecciones, ver: Ruchir Sharma. "Broken BRICs - Why the Rest Stopped Rising", Foreign Affairs, 22.10.2012, http://www.foreignaffairs.com/articles/138219/ruchir-sharma/broken-brics, revisado el 25 de octubre de 2012.

3 En 2010, con la inclusión de Sudáfrica, el grupo BRIC fue rebautizado como BRICS. La inclusión de Sudáfrica respondió en particular a la necesidad de contar con un país africano en el grupo, por encima del peso relativo del país. Otras naciones como México, Indonesia, Turquía o Irán tienen un PNB, una población o un territorio mayor. Hemos de concentrarnos, en consecuencia, en el grupo BRIC original.

neidad lingüística y por la inexistencia de conflictos religiosos. Brasil se ha considerado siempre parte integral de la tradición cultural europea, y ha gravitado en torno de las tradiciones religiosas, culturales y políticas de Occidente, lo que no es el caso de China, de India, y de buena parte de Rusia.

Las historias de Rusia, China e India están asociadas a conflictos militares. En sus dos siglos de historia, Brasil nunca fue invadido ni participó en una guerra que pusiese en riesgo su existencia o integridad nacional, realizando grandes inversiones en sus fuerzas armadas. A diferencia del resto de América Latina, Brasil no fue el producto de una guerra por la independencia. Desde su creación, el principal objetivo de la política exterior de Brasil fue consolidar un extenso territorio escasamente poblado. Su principal expansión territorial, en el siglo XIX, fue la anexión de territorios bolivianos, producto de negociaciones y no de una ocupación militar derivada de un episodio bélico.

El único escenario de conflicto que los estrategas militares brasileños consideraron posible –aunque remoto– durante el siglo XX, fue con Argentina. Tal hipótesis desapareció luego de los procesos de democratización, en los años 80, que favorecieron acuerdos de desnuclearización por parte de ambos países y crearon un sistema efectivo de monitoreo binacional. Como resultado de ese conjunto de factores, la política exterior brasileña ha sido fundamentalmente un tema tratado por la burocracia civil, que busca defender los intereses nacionales sin apoyarse en la capacidad de proyección militar brasileña. El simple peso de la economía, del territorio y de la demografía en relación a sus vecinos asegura que ninguno de ellos represente una potencial amenaza militar para el país.

Los BRIC son en extremo heterogéneos. Además de lo que ya fuera mencionado, el grupo se compone de países fun-

damentalmente exportadores de materias primas –Brasil y Rusia– y de países exportadores de productos manufacturados –China e India–. Por ello, no representan una alianza en torno de la cual se pueda consolidar un eje de intereses o de desarrollo económico coherente. Aún así, los une un interés común: el de buscar la modificación del sistema de poder global que todavía refleja la relación de fuerzas que hubo de consolidarse en el mundo de posguerra. Los BRICs son, por lo tanto, una plataforma para solicitar cambios en la distribución de poder en las instituciones internacionales. Pero inclusive en esta área, las diferencias son importantes. Brasil aspira a un lugar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y realizó gestos de buena voluntad en relación a China, con la expectativa de recibir apoyo a tal demanda. China, sin embargo, impidió la reforma de las Naciones Unidas en 2005 pues, para dicho país, la entrada de Brasil al Consejo de Seguridad implicaría también la inclusión de India y de Japón, dos países con los cuales mantiene una relación tensa a nivel geopolítico[4].

Es cierto que, ante determinados temas, los intereses pueden ser convergentes; ejemplo de ello es el caso de la exigencia de mayor representación de los países emergentes ante instituciones internacionales como el FMI y, de manera general, como plataforma de proyección internacional. En lo restante, existe poco en común en términos de posiciones sobre temas concretos, tanto en negociaciones internacionales –obsérvese aquí la resistencia de China y, particularmente de India a abrir sus mercados de productos agropecuarios– como en cuestio-

4 Ver "China diz apoiar reformas 'apropriadas' no Conselho de Segurança da ONU", Folha de S. Paulo (09/11/2010) (http://www1.folha.uol.com.br/mundo/827703-china-diz-apoiar-reformas-apropriadas-no-conselho-de-seguranca-da-onu.shtml), y "China e Japão vota a ter atrito por ilhas disputadas", G1 Mundo (08/02/2013) (http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/02/china-e-japao-voltam-a-ter-atrito-por-ilhas-disputadas-1.html).

nes relativas a los derechos humanos. En dicho campo, China y Rusia, en su condición de regímenes autoritarios y potencias militares con peso efectivo en la seguridad global, actúan obedeciendo estrictamente sus intereses geo-estratégicos. Brasil se encuentra en la posición inversa, y no puede –o al menos, no debería– desconocer los costos internos y externos de asumir posturas ambiguas en dicho campo de la vida internacional. La iniciativa del IBSA, que reúne a los países democráticos de los BRIC (India, Brasil y Sudáfrica), indica que Brasil no desconoce la importancia de destacar, en su proyección como actor global, a esa dimensión de su identidad exterior. También en el campo de las cuestiones ambientales, en particular de las negociaciones en torno de la Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático, el balance entre intereses internos y compromisos externos es bastante diferente entre los BRIC. Brasil enfrenta costos mucho menores para encaminarse hacia una economía de baja liberación de carbono y está en condiciones, en beneficio propio, de avanzar mucho más rápidamente en dirección a compromisos internacionales de reducción de emisiones.

La crisis económica mundial –que en su punto más alto, entre 2008 y 2009, amenazó con sumir al mundo desarrollado en una depresión y acelerar así la redistribución del poder económico y político global en favor de los "emergentes"– generó posibilidades inéditas para la actuación de los BRIC en la administración de las finanzas internacionales. Sin embargo, pese a alguna coordinación de posturas en el ámbito del G-20 y a pesar del mayor protagonismo asumido por China y Brasil –en ese orden– en la oferta de respuestas colectivas al riesgo de depresión en Europa y Estados Unidos, los miembros de los BRIC volvieron a otorgar prioridad a los efectos de la crisis internacional sobre sus respectivas agendas económicas parti-

culares. Brasil eligió el tema de la “guerra cambiaria” como eje de su actuación en el G-20 y realizó la propuesta ante la OMC para que la tasa de cambio sea considerada en la aplicación de las reglas multilaterales de comercio, pautando así un tema que China rehúye discutir en el ámbito internacional. Además de ello, trató de aumentar la protección de su mercado interno, para contener el “tsunami” de importaciones impulsadas por la “guerra cambiaria”, contrariando de ese modo los intereses comerciales chinos.

No obstante las consideraciones mencionadas, los BRICs representan para Brasil un instrumento importante de proyección internacional de su imagen como potencia emergente. No es precisamente poca cosa estar incluido en un grupo junto con China e India, que, juntas, responden por el 24% del PBI mundial[5]. En ese sentido, debe dársele la razón a Marcos Azambuja cuando afirma que lo malo sería estar ausente de los BRIC[6]. El beneficio, mientras tanto, será proporcional a la capacidad que haya de tener Brasil de distinguir sus intereses específicos y de superar las dificultades internas que pueden poner en jaque a las expectativas optimistas que llevaron a la inclusión del país en los BRIC. Ese ítem es lo que discutiremos a continuación.

5 Fonte: Johansson, A. et al. (2012). “Looking to 2060: Long-term global growth prospects – A going for growth report”. OECDE Economic Policy Papers N° 03, p. 23. (http://www.oecd.org/eco/outlook/2060%20policy%20paper%20FINAL.pdf)

6 De acuerdo con Marcos Azambuja, “Lo terrible del asunto consistiría en no ser uno de ellos […] Si Brasil no estuviera entre los BRICS, nos encontraríamos en una situación de extraordinaria exclusión. Brasil no es un país emergente lo suficientemente grande como para empujar la puerta de acceso a la mesa principal. Tiene una mejor chance de acceso empujándola junto con los BRICS” (p. 07), *in* Sotero, P. (2013). “Brazil and the BRICS: A space for relevance and reform of an obsolete world order – But the country has yet to develop a BRICS strategy”. Wilson Center.

2) La ascensión y los desafíos de Brasil como actor global

La inclusión de Brasil en los BRIC fue, por sobre todo, una "apuesta a futuro", ya que la trayectoria de crecimiento de la economía durante la década anterior no alcanzó el 2% anual. El país, indudablemente, había superado épocas de hiperinflación, controlando su situación fiscal y financiera, adaptándose con éxito a los desafíos de una economía más abierta, alistándose para presentar tasas promedio de crecimiento anual de entre 4 y 5%, previstas en las proyecciones del informe mencionado anteriormente. La confirmación de esta hipótesis de crecimiento durante el período de 2004 a 2010 reforzó el *status* de Brasil como miembro de esta categoría de países.

Los factores que impulsaron a Brasil hacia un crecimiento promedio más acelerado durante dicho período son bien conocidos. Una discusión sobre la importancia de los pesos relativos de los diferentes factores se encuentra más allá del alcance del presente texto. Basta señalar que, a pesar de que el mercado interno se haya constituido en el motor principal del crecimiento, las condiciones externas –términos de intercambio y liquidez internacional muy favorables para el país– fueron necesarias para que la expansión acelerada del consumo doméstico no resultase, como tantas veces en el pasado, en una crisis de la balanza de pagos y/o en un proceso inflacionario. Durante el período de 2004 a 2010 existió una combinación virtuosa de crecimiento relativamente alto, inflación baja y solidez de la balanza de pagos, como nunca antes había sucedido en el país después del retorno de la democracia.

El anuncio del descubrimiento de inmensas reservas de petróleo y gas en 2006 en las capas profundas del llamado "pre-

sal", alentaron las expectativas de que el crecimiento fuera a acelerarse aún más, sustentado esto por volúmenes crecientes de inversión y captación del ahorro externo. La cuestión pasó a ser el riesgo del padecimiento holandés; en consecuencia, se crearon mecanismos financieros estatales para enfrentar el desafío. De manera simultánea, maduraron los resultados de la reactivación y modernización de la industria del azúcar y el alcohol. Brasil se constituyó entonces en productor y exportador competitivo de energía fósil y renovable, ostentando una posición excepcionalmente ventajosa para hacer frente a las incertidumbres y oportunidades de la transición global entre esos dos tipos de energía. Sumado esto a que el país ya había consolidado, en la década previa, su posición como uno de los más importantes productores de alimentos del mundo; gracias a la expansión y modernización de su sector agroindustrial y a la amplia disponibilidad de agua, sol y tierras para beneficiarse, como pocos países en el mundo, de la creciente demanda mundial de alimentos.

En el plano político, Brasil pasó con éxito por la prueba de la real alternancia del poder, en 2002. En su primer mandato, el presidente Lula no sólo mantuvo el régimen de política económica de su antecesor, sino que avanzó en una agenda de reformas microeconómicas que alentaron el crecimiento, además de expandir los programas de transferencia condicional de renta a los sectores más empobrecidos. De ese modo, Brasil ganó simultáneamente credenciales de "democracia madura" y de país "investment grade". El surgimiento de Brasil en el plano internacional se correspondió, en el plano interno, con la aparición de una "nueva clase media", vista al mismo tiempo como atractivo para la inversión y garantía de preferencias por parte del electorado de aplicación de políticas moderadas.

Con el mundo en búsqueda de nuevos modelos luego de la crisis del “Consenso de Washington”, y ante la ascensión del “Consenso de Pequín”, no resulta sorprendente que Brasil haya pasado a ser visto como un ejemplo a seguirse. Para ello, confluyeron los procesos referidos más arriba y la imagen internacional del presidente Lula, encabezando un liderazgo asociado a un partido de izquierda que se inclinó por políticas distributivas con responsabilidad macroeconómica y sin enfrentamientos con el sector privado. Ningún otro presidente tuvo semejante tránsito real y simbólico entre el Foro Social Mundial y Davos, entre África y el mundo desarrollado.

El gobierno brasileño construyó una nueva narración de la ascensión del país al primer equipo de actores globales. En este relato, el jugador de tamaño medio, capacitado para ser un actor relevante en el tablero del comercio internacional, aunque sin excedentes de poder para interferir en forma directa en los grandes temas de seguridad y de las finanzas globales, comenzó a dar pasos más asertivos, con pretensiones más amplias acerca de su papel dentro del sistema internacional.

La estrategia elegida fue la de acentuar la vertiente Sur-Sur de la política exterior brasileña, sin teñirla de matices ideológicos antiamericanos. Tal estrategia cosechó éxitos importantes –sobre todo en su vertiente de cooperación con países africanos, a través de la transferencia de “tecnologías sociales” y capacitación técnica orientada al combate de la pobreza–. De ese modo, a pesar de dificultades en la implementación de los proyectos de cooperación, se dio una consecución práctica a un tema destacado por la diplomacia presidencial del período, y se realzó el carácter “solidario” de la creciente influencia y presencia de Brasil en la África lusoparlante, en franco contraste con el patrón “predatorio” asociado a la penetración de China

en dicho continente. Por otro lado, la estrategia Sur-Sur tendió a sobreestimar la convergencia de intereses entre los países emergentes –en particular entre Brasil y China– en el diseño de un sistema internacional multipolar, y a minimizar la rigidez de la jerarquía del poder internacional en temas sensibles a los intereses de los Estados Unidos; muy en particular, en el campo de la seguridad. Minimizó también los daños de una política de derechos humanos que, por abstenerse de condenar violaciones en países del "Sur" bajo el alegato de que las potencias del "Norte" actuaban selectivamente en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, chocó frontalmente con parte de los valores que sustentaban la propia percepción internacional positiva en relación al "modelo brasileño" de desarrollo, democracia y distribución de la renta.

La virtual parálisis de la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU –en razón del veto impuesto por rivalidades regionales a la entrada de Brasil, India, Alemania y Japón al selecto grupo de los miembros permanentes– mostró los límites de la nueva y más "asertiva" postura brasileña que apuntaba a la redistribución del poder dentro de las instituciones multilaterales creadas hacia el final de la 2ª Guerra. El hecho de que no tuviese lugar tal reforma, sin embargo, en nada cambió la percepción internacional positiva sobre la disposición de Brasil para asumir nuevas y mayores responsabilidades en la gobernancia global; percepción que creció a partir de la decisión del gobierno brasileño de asumir el comando militar de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití, en 2004.

No se puede hablar en los mismos términos de la malograda tentativa de Brasil, en alianza con Turquía, de patrocinar hacia mediados de 2010 un acuerdo entre Irán y el grupo formado por los cinco miembros permanentes del Consejo de

Seguridad de la ONU más Alemania, conocido como P5+1, acerca del programa nuclear iraní. Es posible identificar allí un punto de inflexión descendente en la imagen internacional de Brasil.

El episodio tuvo múltiples efectos negativos para Brasil, acentuados por el protagonismo personal asumido por el presidente Lula en los acontecimientos. El primero de ellos fue que, independientemente de la intención de los actores, Brasil se enfrentó a los Estados Unidos, y perdió. En la votación del Consejo de Seguridad de la ONU, China y Rusia hicieron eco del voto norteamericano a favor de la imposición de sanciones a Irán. Ningún miembro permanente o rotativo del Consejo apoyó el acuerdo, con la excepción de sus dos artífices, Brasil y Turquía.

Más que un simple episodio, el malogrado acuerdo significó un revés para la lectura de los procesos de redistribución del poder global, visto esto bajo la lente de la estrategia Sur-Sur de la política exterior brasileña. Desde tal perspectiva, importa contrastarlo con el éxito representado por la articulación, bajo el liderazgo de Brasil, del grupo de países que se opuso a la propuesta presentada por Estados Unidos y Europa para la reapertura de la Ronda Doha de la OMC, en la Conferencia de Cancún, en 2003. A pesar de que la constitución del G-20 comercial no haya generado resultados en concreto, ya que la Ronda Doha acabó totalmente paralizada en 2008, Brasil demostró allí, en un terreno en el cual acumulara históricamente gran experiencia diplomática, su capacidad para articular un amplio y heterogéneo grupo de países del “Sur”. El error fue suponer que el mismo liderazgo podría ser ejercido en un caso en el que estaban en juego intereses innegociables de los Estados Unidos, en un marco de la vida internacional y en una región del mundo virtualmente desconocidos para Brasil.

Además de generar dudas sobre la capacidad de Brasil de evaluar con realismo los límites y posibilidades de su nuevo papel en el sistema internacional, el fallido acuerdo con Irán hizo prosperar temores infundados acerca de que el país estaría alejándose de su compromiso respecto del uso de la energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos, según lo prevé la propia Constitución Brasileña. Los temores se nutrían de las críticas de autoridades nacionales –jamás aceptadas, pero tampoco rechazadas por el gobierno– al Tratado de No Proliferación Nuclear, firmado por Brasil en 1996[7]. También se alimentaban en la negativa brasileña de suscribir el Protocolo Adicional del TNP, formalizada en el documento oficial sobre la Estrategia Nacional de Defensa.

Publicada en el segundo semestre de 2008, la END se diferenciaba de la Política Nacional de Defensa de 1996 por extender el "entorno estratégico de Brasil" más allá de América del Sur, incorporándole el Caribe, la Antártida y el Atlántico Sur, tendencia que ya se había esbozado en la Política Nacional de Defensa, de 2005, y que indicaba un aumento de la ambición geopolítica brasileña. Junto con la redefinición del "entorno estratégico", la Estrategia de Defensa de Brasil prevé retomar el proyecto de desarrollo de un complejo industrial-militar en Brasil, abandonado en los primeros años posteriores al retorno de la democracia. El proyecto se hizo realidad en los años subsiguientes, con un aumento significativo del gasto público y privado en equipamientos militares, destacándose la construcción de submarinos propulsados por energía nuclear.

Para entender los efectos del frustrado acuerdo de Teherán, es necesario recordar que el mismo fue precedido por un inten-

7 Ver "TENDÊNCIAS / DEBATES - O Brasil deve assinar o Protocolo Adicional ao Tratado de Não Proliferação Nuclear?", Folha de S. Paulo (10/04/2010) (http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1004201008.htm)

so movimiento de aproximación entre Brasil e Irán, con visitas recíprocas de los respectivos cancilleres y presidentes. El acercamiento tomó matices políticos en junio de 2009, en medio del episodio en el que las fuerzas de seguridad del gobierno iraní reprimieron manifestaciones contrarias al resultado de las elecciones presidenciales de aquel mes, que le permitieron al presidente Ahmadinejad acceder a un segundo mandato, en un acto eleccionario considerado fraudulento por la oposición iraní y por la mayoría de los analistas internacionales. En plena represión y bajo las sospechas de fraude, Brasil fue uno de los primeros países en reconocer la legitimidad de la reelección de Ahmadinejad. Lula se refirió con desdén a las manifestaciones callejeras promovidas por la oposición iraní. Por su exposición en el plano internacional, los acontecimientos relacionados con Irán catalizaron críticas dentro y fuera de Brasil, en relación a la política de derechos humanos del gobierno brasileño[8].

De los acontecimientos referidos, derivaron consecuencias también en el ámbito regional. A partir de mediados de la década, Chávez agregó a su retórica antiamericana una efectiva intensificación de las relaciones con Irán, que consiguieron *status* de alianza estratégica en abril de 2009. En aquella ocasión, el presidente de Venezuela declaró en Teherán que se trataba de la alianza de "dos potencias para dar forma al mundo multipolar"[9]. La preocupación por las relaciones entre Venezuela e Irán creció en la comunidad internacional, llevando a Francia a advertir al país sudamericano de abstenerse de importar tecnología nuclear iraní, y a la Secretaria de Estado norteamericana, Hillary Clinton, a alertar a los países de la región sobre las even-

8 Ver "Hora de o Brasil mudar seu voto sobre o Irã", O Estado de S. Paulo (25/11/2012) (http://www.conectas.org/midia/conectas-na-midia-estado-de-s-paulo7).

9 Ver "Informe 21.com" (http://informe21.com/relaciones-iran-venezuela?page=2)

tuales consecuencias de “flirtear” con Irán. En dicho contexto, la aproximación entre Brasil e Irán fragilizó la confianza existente en lo concerniente a que el “gigante sudamericano” sería un contrapeso efectivo contra los riesgos de contaminación de la región con tensiones globales, deliberadamente “importadas” por el activismo exterior del gobierno de Hugo Chávez.

La elección de un nuevo presidente en Brasil, Dilma Rousseff, la primera mujer en ocupar el cargo, diluyó los efectos negativos de la coyuntura que marcó las relaciones internacionales de Brasil en los últimos años del gobierno de Lula. Para ello, contribuyó la condena pública de la presidente a la decisión de la justicia iraní de sentenciar a muerte por apedreamiento a Sakineh Ashtiani, acusada de adulterio. La condena de Dilma Rousseff obtuvo repercusión internacional y fue considerada una señal de cambio de la política exterior en el campo de los derechos humanos. La expectativa, sin embargo, se frustró en buena medida, en vista de la ambivalencia de las posturas asumidas por Brasil en las votaciones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en el bienio 2011-2012.

De modo análogo, se redujo la desconfianza acerca de una eventual obsesión por el protagonismo de parte de Brasil, aunque permanecen las dudas sobre la disposición del país para asumir responsabilidades en la gobernancia internacional proporcionales a su nueva condición y aspiración de actor global. Ante los dilemas que expresa esta cuestión, Brasil ha encontrado dificultad para justificar y legitimar una postura percibida como ambivalente. Nos referimos al tema de la de la Responsabilidad de Proteger (R2P, sigla de la jerga diplomática, en inglés) incorporado al acervo normativo de las Naciones Unidas en la segunda mitad de la década pasada. Brasil tiende a ver en ese concepto una puerta abierta a la intervención militar ex-

tranjera bajo la justificación o pretexto de ayuda humanitaria. En 2011, inmediatamente después de la destitución de Kadafi por parte de las fuerzas de la OTAN, Brasil presentó el concepto de Responsabilidad al Proteger (RwP), con el objetivo de destacar y regular los riesgos intrínsecos a la R2P[10]. La iniciativa resalta las diferencias entre Brasil y países como China y Rusia, que recusan cualquier discusión normativa y doctrinaria para, en caso de no rechazar de plano el principio de la R2P, limitar severamente su aplicación a partir de su condición de miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La propuesta brasileña, sin embargo, recibió críticas de mayor o menor envergadura por parte de un amplio abanico de países. Además de los Estados Unidos, países europeos, latinoamericanos (Costa Rica) y Australia, consideran que las precondiciones y obligaciones previstas en la propuesta brasileña, en caso de ser aplicadas, convertirían al principio de la R2P en letra muerta.

Si los últimos años del segundo período de gobierno de Lula demuestran un desgaste de la imagen internacional de Brasil, la primera mitad del mandato de su sucesora, Dilma Rousseff, marcan un importante deterioro de las expectativas internacionales sobre la fuerza de la economía brasileña. En apretada síntesis, las causas aparentes de ese cambio de percepción residen en el magro desarrollo del PBI (crecimiento promedio inferior al 2% en el período de 2011 y 2012) y en una inflación que hace varios años no se acerca a la meta establecida –fijada en un 4,5%–, expresando una tendencia hacia el alza.

10 Ver Kolb, A. S. (2012). "The Responsibility to Protect (R2P) and the Responsibility while Protecting (RwP): Friends or Foes?", En.: CGI Analysis Paper 6/2012, Global Governance Institute (http://www.globalgovernance.eu/images/sampledata/GlobalJustice/Kolb%20-%20R2P%20and%20RwP%20-%20Friends%20or%20Foes%20-%20GGI%20Analysis%20Paper%202012.pdf)

Existen, sin embargo, elementos no coyunturales en el empeoramiento de la percepción externa sobre la economía brasileña.

El flaco desempeño de la economía se atribuye a la dificultad del país para promover un aumento de la inversión pública y privada. La tasa de inversión agregada, que había aumentado en el período de 2004 a 2010, aunque bien por debajo de la expansión del consumo, volvió a retroceder, repitiendo un patrón recurrente desde los años 80. Brasil se mantiene así con una tasa de inversión inferior al 20% del PBI, la menor entre la de todos los países BRIC, marcadamente por debajo de China e India. La insuficiencia de la inversión está relacionada con el bajo nivel de ahorro interno y con el alto grado de comprometimiento de los presupuestos públicos con gastos corrientes –una opción política inscripta en la Constitución de 1988 y reafirmada desde entonces–, lo cual limita severamente la inversión pública. Ya la inversión privada resulta particularmente afectada por los elevados costos logísticos y tributarios (una derivación infranqueable de los altos gastos corrientes del sector público) y por incertidumbres regulatorias, en particular en los sectores de infraestructura.

Esos límites estructurales al crecimiento, que permanecieron casi imperceptibles gracias a un ambiente internacional sumamente favorable durante el período 2004-2010, vuelven a hacerse presentes. Las dificultades políticas para superarlos, en razón de, entre otros factores, la compleja mediación de intereses sectoriales y regionales en un enorme país federativo gobernado por un presidencialismo de amplias y heterogéneas coaliciones partidarias, pone en jaque las proyecciones de crecimiento futuro implícitas en el hecho de pertenecer al grupo de los BRIC.

Volvieron al ruedo las discusiones sobre los límites, o incluso el agotamiento, de un modelo de crecimiento excesiva-

mente dependiente del consumo interno y de las exportaciones de *commodities* (la participación de las mismas en la balanza comercial brasileña pasó de un 22,8% en 2004 a un 44,6% en 2011)[11]. La perspectiva de que el descubrimiento de petróleo en el presal abriera una nueva fuente de inversiones e innovación, con el desarrollo de un complejo de industrias y servicios vinculados a la explotación del petróleo, perdió brillo en función de decisiones de política sectorial que sobrecargaron a la Petrobras más allá de su capacidad de financiamiento e inhibieron la inversión privada con un modelo regulatorio excesivamente focalizado en la participación estatal. Se oscurecieron, del mismo modo y por razones conexas, las perspectivas de inversión y desarrollo industrial a partir del etanol de caña de azúcar.

Con costos elevados de producción y logística, además de dificultades de fomento y regulación en sus principales horizontes de inversión e innovación, Brasil ve decaer su sector industrial, construido de acuerdo al modelo de sustitución de importaciones. Éste se adaptó a la globalización hasta la entrada en escena de China. Sin embargo, frente al nuevo desafío representado por los sistemas integrados de producción de productos manufacturados en la Asia del Pacífico organizados en torno de China, la industria brasileña se encuentra frente a un desafío de otra naturaleza: ya no alcanza con hacerse más competitivo en aquello que se produce (en general, productos de baja y mediana intensidad tecnológica), sino que es tiempo de crear capacidad de innovación tecnológica para generar productos y servicios, lo cual implica asumir inversiones y

11 Fuente: "Conhecendo o Brasil em Números" (2010 e 2011), Secretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio (Secex/MDIC) (2010: http://www.mdic.gov.br//arquivos/dwnl_1289222248.pdf) (2011: http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1312203713.pdf)

riesgos que la mayoría de las empresas no está en condiciones o no está dispuesta a aceptar. Frente a la radicalidad de tal desafío, los instrumentos de política pública existentes, heredados del período de sustitución de importaciones y ajustados a las necesidades de las imposiciones competitivas de la "primera globalización", resultan inadecuados. No menos inadecuados son los términos del debate público en relación al futuro de la industria, en los cuales predominan ecos del pasado (industria vs. agricultura, como sectores aislados). En ese ambiente de desconcierto y perplejidad, encuentra sustento la preferencia por políticas del viejo repertorio nacional-desarrollista, que prevalecen por fuerza de mentalidades e intereses arraigados.

Ese marco se ve reflejado en la ausencia de una estrategia de inserción externa. La crisis de la OMC y el estancamiento total de la Ronda Doha llevaron a la finalización o al inicio de múltiples negociaciones en búsqueda de acuerdos de libre comercio regionales, subregionales e interregionales. Limitado al Mercosur, Brasil se mantiene fuera de dicho proceso, siendo testigo del avance de acuerdos que limitarán sus márgenes de preferencia en mercados importantes para sus exportaciones, inclusive dentro de la propia América del Sur. La dependencia cada vez mayor del comportamiento de las *commodities* es una tendencia inscripta en dicho marco.

El corolario de este análisis no es que Brasil haya perdido su condición de "potencia emergente". No hay dudas, sin embargo, de que las tendencias mencionadas, sumadas a las dificultades dentro de la región que pasaremos a analizar, amenazan la posición relativa de Brasil. Aunque más no sea, porque el examen del país que se efectúa en la actualidad es mucho más exhaustivo que en el pasado reciente, cuando,

como indicamos, fue contaminado por un exceso de encanto y euforia sobre su futuro[12].

SEGUNDA PARTE: BRASIL Y LOS DESAFÍOS REGIONALES

La integración sudamericana pasó a ser uno de los ejes centrales de la política exterior hacia mediados de la última década del siglo pasado. El Mercosur acababa de constituirse como Unión Aduanera, conforme lo previsto en el Tratado de Asunción, en 1991, a partir del 1º de enero de 1995. Brasil finalmente conseguía estabilizar su economía y volvía a tener condiciones internas para postular una presencia exterior en concordancia a su condición de "monster country". No nos olvidemos de que el "gigante sudamericano" fue uno de los últimos países de la región en superar la crisis de la "década perdida" (años 80). Al mismo tiempo, los Estados Unidos presentaban el ambicioso proyecto de un área de libre comercio con todos los países de las Américas, excepto Cuba, con entrada en vigor prevista para 2005. Ya estaba claro, desde el inicio de la década, con el Nafta, que México profundizaría aún más sus vínculos con la economía norteamericana.

En dicho contexto, para Brasil, organizar a América del Sur en torno de una perspectiva común de integración hemisférica se constituyó en una condición sumamente importante para su estrategia de inserción internacional. La misma, al contrario de la visión mexicana, buscaba preservar un grado mayor

12 Para una comparación entre la euforia inicial en relación a Brasil y la visión más moderada que la sucedió, ver "Brazil takes off" (12/09/2009) (http://www.economist.com/node/14845197), "To have and have not" (21/04/2012) (http://www.economist.com/node/21552995) e "A breakdown of trust" (08/12/2012) (http://www.economist.com/news/leaders/21567942-if-she-wants-second-term-dilma-rousseff-should-get-new-economic-team-breakdown-trust). Todos publicados por The Economist.

de autonomía en relación a los Estados Unidos, e implicaba un grado más alto de protección de su industria. El Mercosur era la columna vertebral de la integración sudamericana, visto desde la óptica brasileña. Brasil tenía interés en fortalecer la Unión Aduanera para contener la tentación de su principal aliado de establecer una relación bilateral directa con los Estados Unidos, país al cual los argentinos se aproximaron intensamente a lo largo de aquel período. Pero el interés brasileño en el Mercosur encontraba límites en la propia resistencia de restringir su *policy space*, en las áreas de política industrial y comercio exterior, en nombre del fortalecimiento de la Unión Aduanera. Dichos límites quedaron claros, aún en 1995, cuando Brasil reaccionó a la "fuga" de inversiones de la industria automotriz hacia el vecino país, creando unilateralmente y sin consulta previa un régimen especial para asegurar que la expansión del sector se concentrase aquí y no en la Argentina.

A pesar de las tensiones señaladas, el crecimiento del volumen de comercio dentro del Mercosur indicaba una interdependencia económica cada vez mayor entre ambos países, además de un escenario de creciente convergencia de intereses entre Brasil y Argentina en la región y en relación a terceros países o bloques regionales. Desde la perspectiva del gobierno brasileño, el Mercosur era no solamente un destino histórico, sino también el mejor aprovechamiento económico de nuestra geografía[13]. Con la desvalorización del real en enero de 1999 y el final desastroso del régimen de convertibilidad en Argentina, las expectativas de armonización de los regímenes macroeco-

13 Ver afirmaciones del por entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Celso Lafer: "ALCA no es destino, es opción", en O Estado de S. Paulo (03/03/2001), y "Dez anos de Mercosul", en Correio Braziliense (26/03/2001) (http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoeseeventos/10anosmercosul/DezAnos-CelsoLafer).

nómicos y la profundización de la Unión Aduanera dieron por tierra. A pesar de que el volumen de comercio volviera a crecer en la segunda mitad de la década siguiente, la ambición original del Mercosur jamás consiguió restablecerse.

La reversión de las expectativas favorables del período 1994-1998 se esbozaba ya cuando Brasil tomó la decisión de transformar el tema de la integración sudamericana en iniciativa concreta, que se traduciría en la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)[14]. El gobierno brasileño imaginaba que un proyecto de implantación de emprendimientos de infraestructura de alcance regional podría restituir a la estrategia brasileña de integración de América del Sur la tracción perdida con la crisis del Mercosur. Existía una clara preocupación de Brasil respecto a reforzar una pauta de intereses económicos en común entre los países sudamericanos, en momentos en los que el proceso negociador del ALCA ingresaba, según el cronograma por entonces vigente, en su mitad final y decisiva.

En la primera década del presente siglo, el marco descripto anteriormente sufrió cambios significativos. La integración regional, entendida como esfuerzo coordinado de gobiernos en el sentido de eliminar barreras tarifarias y no tarifarias al comercio, acabó agotado. Por un lado, porque la explosión de la demanda mundial, con China a la cabeza, de productos de la región (*commodities*), redujo la importancia relativa del comercio intrarregional para la mayoría de los países de América del Sur.

---

14 Que aquella decisión fue influenciada por las dificultades encontradas en el ámbito del Mercosur, queda expresado por el propio presidente de Brasil en la época, Fernando Henrique Cardoso, en un libro de su autoría: "Teniendo en cuenta esas dificultades, nuestros esfuerzos por la integración no podrían limitarse a mantener vivo y en actividad al Mercosur", escribe el ex presidente en la sección dedicada a la integración física de América del Sur (Cardoso, Fernando Henrique. (2006). *A Arte da Política*, Civilização Brasileira, p.620).

Por el otro, porque las agendas favorables a la liberalización comercial y al protagonismo del sector privado perdieron apoyo político y social en grado significativo a nivel regional. No solamente en Venezuela, Bolivia y Ecuador, sino también en Argentina e incluso, a pesar de que en grado bastante inferior, en Brasil. Se crearon así condiciones políticas (pérdida de apoyo de la agenda liberal) y económicas (más recursos fiscales y divisas externas a disposición del sector público) favorables para los gobiernos con proyectos nacionales de desarrollo liderados por el Estado y por las grandes empresas estatales y privadas beneficiadas por las condiciones internacionales positivas para los países productores de *commodities*.

En este nuevo contexto, el proceso de integración por efecto de la liberalización comercial, con protagonismo del sector privado, cedió espacio a un proceso integrador dirigido por gobiernos y Estados nacionales, de acuerdo a sus objetivos geopolíticos exteriores y sociopolíticos interiores. Ese cambio acercó a Brasil, Argentina y Venezuela por el hecho de la coincidencia del objetivo geopolítico de desconectar a la región de la eventual formación del ALCA. Al mismo tiempo, amplió la divergencia de trayectorias, que ya tomara forma en la década anterior, entre los países del Mercosur, al cual Venezuela hubo de integrarse, y los países sudamericanos de la costa del Pacífico, cuya adhesión a modelos liberales de inserción externa se consolidó en la década actual.

A dicha divergencia de trayectorias económicas se le sumaron otras divergencias de orden político, entre los países liberales de la región y los países bolivarianos nucleados en torno a Venezuela. Los riesgos de polarización política y conflictos interestatales en la región se elevaron por la superposición de diferencias ideológicas con disputas fronterizas e incursiones de Hugo

Chávez en la política doméstica de países menores, no sólo de América del Sur, sino también de América Central y del Caribe.

Los cambios en el marco regional determinaron nuevas amenazas y oportunidades para Brasil. Las posibilidades de actuación del país se ampliaron. Los efectos positivos de la estabilización y de las reformas de la década anterior se amplificaron con el shock exterior favorable, provocado por la suba de la demanda y de los precios de las *commodities*. El crecimiento de la mayor economía de la región hubo de acelerarse, y un grupo significativo de empresas tomó impulso para dar mayor vuelo a sus procesos de expansión más allá de las fronteras brasileñas. También se fortalecieron las condiciones fiscales y financieras del Estado brasileño, históricamente más preparado que el resto de los estados de la región para encargarse de funciones de índole económica. Es decir, el cambio de la agenda de integración regional vino al encuentro de eventuales preferencias políticas del gobierno de Lula y del propio Brasil, por la mayor fuerza de sus grandes empresas privadas y estatales y por el mayor peso y capacidad ejecutiva del Estado, en condiciones favorables para asumir los nuevos roles que tomaban forma. No resulta sorprendente, en consecuencia, que el gobierno brasileño se haya empeñado, junto con Argentina y Venezuela, en "politizar" la agenda de integración, no solamente para teñirla de connotaciones ideológicas, sino también en el sentido de sustituir un esfuerzo de construcción de instituciones por un empeño en crear mercados y proyectos del interés de los Estados/gobiernos nacionales y empresas estatales y privadas asociadas. Bajo ese criterio, la opción de Brasil generó los resultados esperados. Prueba de ello es el crecimiento del saldo comercial del país con los demás países de la región y el aumento de la presencia de empresas brasileñas en los países vecinos.

Más adelante, discutiremos los problemas que tal opción determina para la integración regional, para la afirmación del papel de Brasil como agente de dicho proceso y para las relaciones del país con sus vecinos (ver también, en la presente publicación, Fausto y Sorj, "Brasil e América Latina: Olhares Cruzados"). Aquí, basta expresar que la "politización" de la agenda de integración –en el segundo de los sentidos señalados arriba– es incompatible con instituciones supranacionales cuyas reglas limiten significativamente el poder discrecional de los Estados/gobiernos miembros en beneficio de la seguridad jurídica y de la previsibilidad de los agentes económicos privados. No es, en consecuencia, circunstancial, que el Mercosur esté retrocediendo hacia la condición de una muy imperfecta área de libre comercio y que la UNASUR, la principal iniciativa brasileña de alcance regional en la primera década del siglo, sea un foro político de horizonte limitado, desprovisto de cualquier regla que vincule a los países miembro con las decisiones colectivas allí tomadas.

Decir que la agenda regional "se politizó", significa decir, en el sentido que aquí buscamos destacar, que ella pasó a girar en torno de las relaciones de poder y de acuerdos entre gobiernos y mandatarios de los países de la región, en vez de promover estructuras institucionales de Estado. Bajo esa óptica, es interesante remarcar que Brasil se enfrentó cara a cara con el surgimiento de un nuevo actor particularmente agresivo en este modo de participación en el ámbito sudamericano: la Venezuela de Hugo Chávez.

Ante la caracterización y la intensidad de las acciones de Chávez en su búsqueda de influencia en América Latina y en el Caribe, con la creación de la ALBA, la Petrocaribe, la Telesur, etc., la reacción del gobierno brasileño, bajo la presidencia de

Lula, no fue de confrontación. Pero tampoco fue una reacción de sumisión. Para un gobierno del PT, aunque fuera integrando una coalición, la política exterior de Chávez presentaba dos beneficios. Por un lado, reforzaba las credenciales de Brasil como garante y mediador de un cierto equilibrio en la región, frente al resurgimiento de gobiernos agresivamente antiamericanos. Por el otro, fortalecía la elección de esquemas de integración regional con mayor participación de los gobiernos y empresas estatales sudamericanas y menor adhesión a la agenda de liberalización comercial. Dicha agenda, impulsada por los Estados Unidos, fue rechazada por el gobierno brasileño, muy en particular por el Itamaraty, que luego se impuso por sobre las posturas más liberales, dominantes en el equipo económico del gobierno de Lula en su primer mandato.

Habiéndose agotado el proceso de negociación de la ALCA, Brasil impulsó la creación de la Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR), cuyo tratado constitutivo fue firmado en Brasilia, en mayo de 2008. Los rasgos de la influencia de Brasil en la formación de la UNASUR están presentes en el preámbulo del tratado, donde se lee: “que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos”. La inclusión de “todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN” señalaba que la UNASUR no nacía en una posición de ruptura con la institucionalidad preexistente, postura que contrastaba con la sostenida por Chávez[15]. La posición brasileña prevaleció también cuando se trató de de-

15 Ver “Chávez critica cúpula: ‘Não sabemos aonde vamos’”, O GLOBO (09/12/2006) (http://oglobo.globo.com/economia/chavez-critica-cupula-nao-sabemos-aonde-vamos-4541190)

finir el carácter y las atribuciones del Consejo de Defensa Suramericano, creado en el ámbito de la UNASUR, en diciembre de 2008. Al menos desde 2004, Chávez había incorporado a su retórica antiimperialista la creación de una fuerza militar unificada de los países sudamericanos, una especie de OTAN del Atlántico Sur[16]. Brasil se opuso a la propuesta venezolana de otorgar al CDSA, en su virtual concepción, el carácter de un comando unificado de las fuerzas armadas de los países miembro de la UNASUR. El Consejo nació, en consecuencia, con las maneras y competencias de una instancia facilitadora de la cooperación e intercambio de informaciones en el campo militar, sin restricciones a la independencia de las respectivas fuerzas armadas nacionales. Brasil reparó, incluso, en informar al gobierno de los Estados Unidos acerca de la creación del CDSA y recibió a cambio una manifestación expresa de "confianza" por parte de éste, que se expresó a favor de la iniciativa de constituir un mecanismo común de defensa en la región[17]. La acción brasileña resultó decisiva para que Colombia aceptara participar en el CDSA, a pesar de la crispación diplomática producida por el bombardeo de la fuerza aérea colombiana a un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano, episodio sucedido en el mismo período.

Tienen razón los analistas, como Guilhon de Albuquerque –en un artículo incluido en la presente publicación–, que destacan la superposición entre una agenda institucional y otra partidaria en la política exterior del gobierno brasileño durante dicho período. La primera se desdoblaba en líneas de continuidad con políticas de Estado anteriores, mientras que la segunda

16 Ver "Chávez propõe criação de aliança militar do sul", Folha de S. Paulo (16/09/2004) (http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1609200402.htm)

17 Ver "Condoleezza: 'Confiamos na liderança do Brasil'", Clic RBS (13/03/2008) (http://www.clicrbs.com.br/eleicoes2008/jsp/default.jspx?uf=&local=&action=noticias&id=1793944&section=Not%EDcias)

respondía a las preferencias de las fuerzas de izquierda, en particular del PT, dominantes en la coalición de partidos gobernantes. A dicha dualidad, que se tradujo en la inédita creación de un cargo de asesor especial de la Presidencia de la República –ocupado por un dirigente del PT–, se le sumó el estilo propio de la diplomacia presidencial orientado por Lula. De hecho, el presidente brasileño, en más de una ocasión, declaró su apoyo a candidatos presidenciales en países vecinos, atravesando la frontera que separa al jefe de Estado del líder partidario. Las simpatías políticas también pueden identificarse en las diferencias tónicas del tratamiento diplomático dispensado por Brasil a Colombia y a Venezuela en controversias en torno de la perspectiva de instalación de bases norteamericanas, en el primer caso, y de los sólidos indicios de apoyo del gobierno de Chávez a las FARC, en el segundo. La "politización" de la política exterior, sin embargo, no parece haber ido lo suficientemente lejos como para causar daños más profundos a la capacidad de Brasil de constituirse, en el ámbito de la política regional, en un factor clave de equilibrio y moderación, en un marco tendiente a la polarización político-ideológica.

Si en el campo político-institucional la fuerza de atracción de Brasil se hace sentir, mucho menor es la capacidad demostrada por el "gigante sudamericano" para promover la integración económica. Dicho déficit es producto de un conjunto de factores. Para comenzar, no quedan dudas de que, en relación a los "modelos" de desarrollo e inserción externa, América del Sur se convirtió en una región más heterogénea, no solamente en comparación con su propia realidad en la última década del siglo XX, sino también respecto de otras regiones del planeta.

El modelo de integración orientado fundamentalmente hacia fuera de la región, con economías desarrolladas o en

rápido proceso de crecimiento, amparado en acuerdo de libre comercio exigentes (con aranceles bajos, inclusión del sector de servicios, cláusula de protección a inversiones, etc.), se consolidó en los principales países sudamericanos de la costa del Pacífico. A pesar de ser miembros de la UNASUR, Chile, Perú y Colombia están cada vez más integrados a la dinámica económica de la Asia del Pacífico. Esta integración tiene su expresión institucional en la afiliación de los dos primeros países a la *Asia-Pacific Economic Cooperation* (Colombia forma parte de la organización, aunque no como miembro pleno) y en la adhesión de los tres países a la *Trans-Pacific Partnership*, iniciativa que se convirtió en prioridad de los Estados Unidos en su "viraje en dirección a Asia". En el extremo opuesto se encuentran los países cuyos "modelos" de desarrollo expresan la elección de una inserción externa liderada por los Estados nacionales y sus empresas, para los cuales los tratados de libre comercio representan la renuncia a la propia soberanía económica y política. El hecho de que dichos países (Venezuela, Bolivia y Ecuador) rechacen el modelo "neoliberal" de inserción externa no significa que tengan como única alternativa disponible una vinculación más estrecha con América del Sur. El mundo multipolar también les ofrece a los países "bolivarianos" oportunidades de comercio y de captación de recursos fuera de la región. Vale tomar el ejemplo de Venezuela, que se beneficia de sus exportaciones de petróleo dirigidas tanto a China como a los Estados Unidos y tiene, en el país oriental, una fuente de financiamiento que no impone exigencias políticas. Súmense a este marco las barreras geográficas a la integración "Sur" y se podrá entender el porqué del predominio de las fuerzas centrífugas sobre las centrípetas en América del Sur. Si es cierto que las dinámicas políticas son más susceptibles a los cambios que la geografía de

la región, no menos verdadero es que ellas expresan elecciones, estructuras e intereses profundamente arraigados en cada uno de dichos grupos de países. En otras palabras, la convergencia de "modelos" no está en el horizonte próximo de América del Sur, como parecía posible, bajo otra serie de premisas, en los años 90.

La prevalencia de fuerzas centrífugas impone limitaciones importantes al ejercicio del liderazgo. A los límites exógenos se les adicionan condicionantes internos que representan desafíos no menores para Brasil. Su liderazgo en la región depende, aunque no exclusivamente, de que ofrezca a los países vecinos beneficios que justifiquen una mayor dependencia de estos países en relación a las decisiones del gobierno brasileño y al comportamiento de la economía de Brasil. Se trata de un desafío mayor, cuanto más se diversifican –como de hecho viene sucediendo– las fuentes alternativas de vinculación económica para los demás países de la región. El principal beneficio que la mayor economía regional puede ofrecer a sus vecinos es el acceso a su mercado interno y a recursos que estén en condiciones de suplir deficiencias fiscales de los países menores para el financiamiento de proyectos de interés común. En ambas vertientes, Brasil impone restricciones.

En la última década, el país acumuló saldos comerciales crecientes con todos sus vecinos, con la excepción de Bolivia, sin considerarse que el consumo interno ha sido el componente de mayor crecimiento del PBI brasileño en tal período (el consumo creció cerca del 6% anual en promedio durante el período 2004-2010, totalizando un incremento del PBI de aproximadamente el 4%). Ese dato adicional ayuda a explicar la crítica más o menos generalizada en la región al "proteccionismo" brasileño o a las "dificultades de exportar" hacia Brasil. Otro elemento

de la crítica al "soberanismo económico" del "gigante sudamericano" hace referencia al bajo compromiso de recursos del país para el financiamiento de la integración. Si, por un lado, Brasil asumió el compromiso de responder por el 70% de los aportes al Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), creado en 2004, y decidió suscribir el capital necesario para convertirse en miembro pleno de la Corporación Andina de Fomento (CAF), en 2007, por el otro lado, el volumen de recursos movilizados por Brasil a favor de esas dos instituciones regionales empalidece ante el monto de desembolsos realizados por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) durante el mismo período. De ese monto, apenas una ínfima fracción se destinó al financiamiento de operaciones en América del Sur (datos del propio banco revelan que apenas U$S 3.900 millones se desembolsaron en operaciones dentro de la región entre 1997 y 2009[18], lo cual representa aproximadamente el 1% de todos los desembolsos efectuados por la institución entre 1999 y 2019[19]). Aunque esa fracción, sin embargo, sólo está disponible para las empresas brasileñas. De esta manera, las operaciones realizadas en América del Sur consisten en la financiación de inversión directa brasileña en la región, normalmente destinada a la adquisición de empresas preexistentes[20], o a la concesión de crédito vinculado a la contratación de obras y servicios de las grandes compañías de

18 Ver "Integração e Sustentabilidade – Cenário Pós-Crise", presentación institucional del BNDES en el VII Congreso Internacional de las Rutas de Integración de América del Sur" (21-22 de octubre) (http://www.rotasintegracao.org.br/viisite/trabalhos_painel1.html).

19 Ver "Evolução do desembolso do BNDES" (http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/).

20 Ver García, Ana S. (2011). "BNDES e a expansão internacional de empresas com sede no Brasil", Plataforma BNDES (http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/noticias/31-destaque/195-bndes-e-a-expansao-internacional-de-empresas-com-sede-no-brasil).

construcción civil brasileñas para emprendimientos de infraestructura en países de la región[21].

En teoría, la experiencia del BNDES en la financiación de proyectos de infraestructura –y los recursos disponibles para ello– podrían otorgar al banco un papel de mayor relevancia como instrumento del gobierno brasileño en la promoción de la integración física de la región. El artículo de José Tavares Jr. publicado en el presente libro, que hace referencia a la reducción del nivel de ambición de la IIRSA y, aún así, el poco satisfactorio nivel de ejecución de sus proyectos prioritarios, ofrece indicios de que el BNDES no ha desempeñado el papel destacado que, hipotéticamente, podría haberse esperado por parte del mayor banco de desarrollo de la región, si la integración física de América del Sur constituyese de hecho una prioridad para el gobierno brasileño. En la realidad, tal como lo observa Tavares Jr., la agenda prioritaria de inversiones en infraestructura del gobierno y del sector privado brasileños es poco coincidente con la cartera de proyectos de la IIRSA.

De manera análoga, resulta difícil identificar en las inversiones de empresas brasileñas efectuadas en los países vecinos una estrategia de integración de sus cadenas productivas en la región. El financiamiento del BNDES a tales inversiones responde, primordialmente, al objetivo de consolidar "campeones nacionales" y fomentar la internacionalización de dichos grupos, para los cuales los mercados de América del Sur, a menos que hagan efectiva su integración entre ellos mismos y con el resto del mundo, ofrecen escalas claramente insuficientes. Que la integración productiva no figura entre las prioridades de la política industrial brasileña resulta aún más evidente cuando se

21 Ver "BNDES impulsiona maior presença brasileira na América Latina" (http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/11/111109_mundo_bndes_mdb.shtml), BBC Brasil (09/11/2011).

observa que la política e contenidos nacionales adoptada para el sector de petróleo y gas, la más importante frontera de inversión que se abrió para Brasil en la última década, no prevé un tratamiento diferencial para los bienes producidos en otros países del Mercosur.

La tensión entre la agenda económica doméstica y el declarado compromiso del gobierno brasileño para con la integración de América del Sur, se agrava en la medida en que aquella pasa a girar cada vez más en torno del objetivo de asegurar la supervivencia del sector industrial y a determinar los rumbos de la política exterior brasileña (ver Motta Veiga y Rios, en esta publicación). Las dificultades para superar los dilemas del nuevo desafío competitivo que enfrenta la industria brasileña hacen que el gobierno desempeñe un papel activo –y no solamente reactivo, como ocurriera hasta hace poco tiempo atrás– en el entierro definitivo de las ambiciones integracionistas del Mercosur. Si en 2003, Lula y Néstor Kirchner se reunieron para reimpulsar al Mercosur, sus actuales sucesores toman contacto apenas para aumentar aún más el número de excepciones al Arancel Externo Común[22], de modo tal de ampliar el grado de discrecionalidad de sus medidas protectoras de los respectivos sectores industriales. El ingreso de Venezuela al bloque, difícilmente habrá de contribuir a la reversión de las tendencias de invalidación del Mercosur como herramienta de integración económica del Cono Sur y, a partir de él, de Sudamérica.

La realidad mostró que la lógica de la asociación política, representada por la UNASUR, virtualmente desprovista de reglas que limiten la discrecionalidad de los Estados miembro, prevaleció por sobre la lógica de integración económica previs-

22 Ver “Acordo para ampliar lista de exceções à TEC será formalizado logo”, Valor Econômico (29/06/2012) (http://www.valor.com.br/brasil/2733946/acordo-para-ampliar-lista-de-excecoes-tec-sera-formalizado-logo)

ta en el origen de los mecanismos de integración preexistentes. Esa tendencia podría resultar favorable para aquellos países en los que los movimientos políticos y los liderazgos personales se superpongan a las instituciones del Estado, y donde las empresas estatales tengan una clara prevalencia sobre el sector privado. Debería, sin embargo, preocupar a un país como Brasil. La inestabilidad de las normas que regulan las relaciones económicas pone en situación de riesgo a las inversiones brasileñas en los países vecinos y aumentan la exposición del Estado brasileño a las disputas políticas locales, conforme fuera ya examinado en otros artículos[23].

Tanto o más importante, para un *global player* como Brasil, es el hecho de que los vientos del mundo soplan en otra dirección. En respuesta a la creciente influencia de China en el eje Asia-Pacífico, los Estados Unidos comenzaron a impulsar la *Trans-Pacific Partnership* (TPP) y, recientemente, lanzaron en forma conjunta con la Unión Europea la propuesta de un acuerdo de libre comercio entre ambos. La mayoría de los analistas considera que el objetivo de los Estados Unidos no es limitar el ascenso global de China, sino forzar al gigante asiático a jugar de acuerdo a un conjunto de reglas definidas por el capitalismo liberal. El ingreso de China a la OMC hacia inicios del siglo ya la había sometido a regulaciones de alcance internacional. El TPP, con la adhesión de los países de la ASEAN y el tácito apoyo de Japón y Corea, representaría un refuerzo crucial del intento de "reglamentar" la ascensión global de China como potencia económica (el TPP tiene también implicancias militares, expresadas en la Nueva Estrategia de Defensa de los Estados Uni-

23 Ver Fausto, Sergio & Sorj, Bernardo (2011). "O Papel do Brasil na América do Sul: Estratégias e Percepções Mútuas". En: Fausto, S. & Sorj, B. (Org.). *Brasil e América do Sul: Olhares Cruzados*. Disponible en: http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Brasil_e_America_do_Sul_Olhares_cruzados.pdf

dos, anunciada en 2012). China no está condenada a aceptar las reglas del juego impuestas por los Estados Unidos. Nuevas reducciones tarifarias, mayor apertura del sector financiero y menor control sobre Internet no son compromisos que China pueda aceptar en el corto plazo, a menos que sus líderes estén dispuestos a realizar cambios de carácter radical en su modelo de capitalismo de Estado autoritario, lo cual no parece probable. No obstante ello, en particular si el Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y la Unión Europea avanza, crecerán a la vez las posibilidades de que China se siente a la mesa con el gigante norteamericano para negociar los términos de una versión auténticamente abarcadora del TPP.

Resulta ocioso efectuar más especulaciones sobre los posibles desenlaces de esa doble iniciativa de los Estados Unidos, al este y al oeste, en pos de alcanzar acuerdos de libre comercio interregionales de alcance global. Cierto es que esos movimientos ya han surtido efecto en América Latina. El avance del TPP –al cual ya se adhirieron Chile, Perú y México– potenciaría notoriamente los efectos pretendidos con la formación del Arco del Pacífico Latinoamericano, asociación que integran varios países de América del Sur (Chile, Perú, Colombia y Ecuador), de América Central (Panamá, Honduras y El Salvador) y de América del Norte (México). En general, se trata de países que comparten la lengua española y la localización geográfica en la Cuenca del Pacífico, así como la condición de constituir economías abiertas con intensos vínculos con los Estados Unidos y los países del este y sudeste asiáticos, a través de una vasta red de acuerdos de libre comercio.

Para entender mejor los objetivos finales de esta organización, vale la pena transcribir el siguiente tramo del documento "El Arco del Pacífico Latinoamericano: construyendo caminos

de complementación e integración con Asia", presentado en la Sexta Reunión Ministerial, el 15 de octubre de 2010, en Cusco, Perú: "En particular, una estrategia de acercamiento al Asia requiere avanzar hacia una mayor formalización institucional del Arco del Pacífico. En efecto, diseñar y llevar adelante dicha estrategia es una tarea de largo aliento, que involucra tareas de gran complejidad técnica y que demandan un proceso activo y permanente de diálogo e interacción entre los miembros del Arco y con las contrapartes asiáticas. En este contexto, es cada vez más necesario que desde Asia-Pacífico se pueda distinguir al Arco como un referente con una identidad propia. Ello se vería facilitado con un formato institucional más permanente y con una agenda de mediano plazo concordada entre los miembros del Arco" (subrayado por los autores).

Resultaría poco realista minimizar las dificultades que obstaculizan el camino de la concreción de los objetivos pretendidos con el TPP. Sin embargo, más irreal aún sería dejar de tener en cuenta el desafío que, en el contexto referido arriba, el Arco del Pacífico Latinoamericano significa para el proyecto brasileño de integración de América del Sur.

Conclusiones

A lo largo de casi todo el siglo XX, una vez definidos los límites territoriales brasileños, la preocupación del país en relación a América del Sur se limitaba a la no ocurrencia de conflictos internacionales que pudiesen justificar una intervención de los Estados Unidos en la región. La agenda "minimalista" resultaba favorecida por una realidad objetiva, dictada no sólo por la capacidad de acción externa del Estado brasileño, sino también por la escasez de intercambios de bienes, servicios y

personas con los países vecinos. La nueva realidad incluye una agenda cada vez más amplia: protección de las inversiones brasileñas, desarrollo de infraestructuras regionales, abastecimiento de energía, expansión de agricultores brasileños más allá de las fronteras y tráfico regional de armas y drogas. A todo eso, debemos agregarle la creación de instituciones de integración regional que incluyen principios normativos con implicancias sobre la soberanía nacional (como la cláusula democrática del Mercosur), cuya aplicación resulta más difícil que su enunciado.

La complejidad exterior se refleja en el proceso de toma de decisiones internas. La política exterior, que en tiempos pretéritos era campo de actuación casi exclusiva del Itamaraty, se constituyó en un área en la cual intervienen los más diversos actores, tanto estatales (empresas y bancos públicos) como privados, además de la sociedad civil. Esto, ciertamente, lleva a un aumento de ruido en el sistema.

Visto desde una perspectiva de larga duración –más allá de las vicisitudes coyunturales–, no se puede negar que Brasil y la región están cada vez más integrados, contrariando así una realidad que conjugó a la historia y a la geografía para fomentar la separación de los países. América del Sur, en particular del lado Atlántico, se desarrolló con su población concentrada en las áreas litorales, habiéndose así generado un vacío demográfico que se extiende por la región amazónica hasta la Patagonia, a lo cual se le sumó el obstáculo representado por la Cordillera de los Andes. Un continente que, por mucho tiempo, tuvo un comercio exterior completamente orientado hacia fuera de la región, y que hoy, expresa un flujo destacable de recursos humanos y económicos y un entretejido de instituciones que, a pesar de su número excesivo y su baja capacidad operativa, favorecen el orden político entre los gobiernos y disminuyen potenciales tensiones.

Buena parte de esta integración es producto de iniciativas impulsadas por los procesos de globalización de las economías, de la expansión del turismo y de los sistemas de comunicaciones, y no depende de políticas gubernamentales. Los mismos procesos de crecimiento económico y de globalización que han favorecido dinámicas de integración "espontánea", actúan en pos de debilitar la integración orientada desde la política, ya que han diversificado los intereses y las estrategias de participación de cada país en el mercado mundial.

Para las regiones fronterizas de los países vecinos, Brasil representa un factor dinamizador a nivel económico, muchas veces a escala decisiva. Y, además de las políticas impulsadas por el gobierno central, el intercambio económico y de población tiende a aumentar. En ciertos casos, la presencia de empresarios brasileños, como sucediera en Santa Cruz, Bolivia, o en la frontera con Paraguay, puede alimentar tensiones políticas internas, tal como lo indicáramos en otro trabajo[24]. Al mismo tiempo, las fronteras representan un tema fundamental. Por ellas se trafican drogas, armas y contrabando. Los productores rurales brasileños han ocupado amplias fajas de frontera en Bolivia y en Paraguay, creando así situaciones políticas delicadas. La demanda de energía y de recursos naturales afecta muchas veces a los recursos compartidos, como los ríos, presionando así a generar nuevas visiones de la geografía económica y humana de América Latina.

Es en este contexto que Brasil debe ejercer su influencia, teniendo como horizonte instituciones de integración e iniciativas de cooperación regional que estén en condiciones de enfrentarse efectivamente a los problemas reales suscitados por las múltiples interacciones, cada vez más intensas, entre países

24 Sorj, Bernardo & Fausto, Sérgio. "Brasil y América Latina: Miradas cruzadas".

y poblaciones que comparten fronteras y ecosistemas, de modo tal de fomentar relaciones de confianza recíproca.

En América Latina, es común presuponer, para luego cuestionarlo, el "liderazgo" de Brasil en la región. La percepción del liderazgo brasileño se sustenta en su peso económico y en un Estado con capacidad de movilizar una cantidad de recursos muy superior a los de sus vecinos. También resulta importante el reconocimiento de la continuidad y la estabilidad institucional y política del país, así como una visión positiva de la cultura brasileña. Estos elementos llevan, en ocasiones, a sobredimensionar la capacidad de Brasil, ocultando en parte sus dificultades internas, en particular sus desequilibrios regionales, las demandas internas de inversión pública, la complejidad del sistema político, las deficiencias de implementación del gobierno, etc.

Sin lugar a dudas, Brasil tiene un obvio interés en la región; no solamente económico, sino también geopolítico, en razón de su vasta frontera. El programa maximalista de una integración regional que permitiera la creación de instituciones sólidas se choca contra la escasa o inexistente disposición del país –aunque no sólo de él– de compartir espacios de soberanía.

El "liderazgo brasileño" depende tanto de sus prioridades como de las de sus vecinos. A nivel geopolítico, el desafío pasa por la capacidad de filtrar la influencia política y militar de potencias ajenas a la región (no refiriéndonos apenas a los Estados Unidos) y de proteger las fronteras, cada vez más ocupadas por el tránsito de personas, bienes y grupos criminales. Varios vecinos buscan protegerse a través de sistemas de seguridad precarios. Por otro lado, la necesidad de desarrollar proyectos de colaboración y capacitación de las fuerzas de seguridad es cada vez más reconocida por el gobierno brasileño y por las Fuerzas

Armadas; en particular, en la región amazónica. En el mismo sentido, Brasil debe encaminarse hacia el objetivo de integrar tanto como sea posible a los países vecinos en el proyecto de desarrollo de su industria militar y espacial, a efectos de atenuar mutuas tensiones y desconfianzas entre algunos de ellos.

El objetivo central de la acción brasileña en su entorno es la estabilidad política. En general, Brasil tuvo éxito al mediar en conflictos entre la agenda anti-norteamericana liderada por Chávez –y apoyada por el resto de los países de la ALBA– y los demás países de la región. Moderando los impulsos, Brasil se ha constituido en eje central del desarrollo de instituciones que apuntan a limitar la importancia de la OEA, léase los Estados Unidos, sin proponer su desaparición. A la vez, la existencia de organizaciones regionales sin la presencia efectiva del gigante del norte impulsa la influencia brasileña.

Las consideraciones expresadas más arriba indican que la ALBA se mostró como un fenómeno contradictorio desde el punto de vista de los intereses brasileños en América Latina. Sus tendencias nacionalistas y estatizantes favorecieron acuerdos comerciales y de inversión propulsados por los gobiernos, pero, al mismo tiempo, aumentaron la falta de seguridad jurídica de las inversiones brasileñas.

En general, la capacidad de la diplomacia brasileña para mediar en conflictos regionales se ha mostrado eficiente, aunque el episodio de la ocupación de su embajada en Honduras por parte del presidente Zelaya, la posterior marginación del nuevo presidente electo de las reuniones de la CELAC, la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela al Mercosur, indiquen que la creciente mezcla de intereses económicos y simpatías ideológicas pueden transmitir la imagen de una política exterior a la deriva.

Los desafíos a la afirmación del liderazgo brasileño se muestran mucho más desordenados en la esfera económica. Por un lado, varios países de la región ven a Brasil como a un país en extremo proteccionista. Por el otro, Brasil tiene en América Latina al principal mercado para sus manufacturas, que está siendo amenazado por las importaciones de productos chinos. Si la importación asiática significó enormes ganancias para los países exportadores de materias primas, incluyendo al propio Brasil, en razón del aumento de precios, también se incrementó notablemente la capacidad de China de abrir puertas para la entrada de sus productos. Sucede que solamente Brasil posee una estructura industrial que necesita de protección, más allá de que no resulte despreciable la existencia de sectores industriales en países como Argentina, que sufren del mismo modo ante las importaciones asiáticas. Ante tal situación, la capacidad de Brasil de liderar una posición regional común en relación a China no encuentra una base sólida de intereses compartidos.

Un tema cada vez más importante para Brasil es la seguridad jurídica de las inversiones en los países de la región. Existe un severo problema con las inversiones que afectan directa o indirectamente al medio ambiente (por ejemplo, rutas o represas) y a las poblaciones locales, en general indígenas. Normalmente, se trata de proyectos en los que gobiernos y empresas (públicas y privadas) trabajan en íntima asociación, y en los cuales las decisiones responden a intereses políticos poco transparentes. Se trata de un área en la que Brasil deberá mostrarse más cuidadoso, en particular cuando los proyectos involucran financiamiento público, asegurándose de que se ejecuten estudios de factibilidad que respeten criterios ecológicos y socioculturales.

El liderazgo implica la capacidad de señalar un camino a través del propio ejemplo. Para los países de la región, Brasil no

representa un modelo económico a seguirse –excluyéndose de esta consideración la visión positiva general de un capitalismo democrático con políticas sociales orientadas al segmento poblacional menos favorecido–, ni tampoco ha construido una retórica convincente sobre el lugar que el país y la región ocupan en el mundo. El sustrato de la política exterior brasileña no puede disociarse de la capacidad del país para encontrar soluciones a sus propios problemas, generando así una ecuación que permita avanzar con sus intereses dentro de una visión estratégica capaz de englobar a sus vecinos.

En lo atinente a su papel en la economía y política global, el país ha mostrado en las últimas décadas, importantes dificultades para definir con claridad el rumbo que pretende seguir. Las transformaciones globales se llevan por delante al modelo económico proteccionista y empujan al país a una posición secundaria de exportador de materias primas, que a la vez limita su capacidad de elaborar una estrategia activa de expansión de mercados para sus productos y empresas. La insistencia de Brasil en formar parte del Consejo de Seguridad se enfrenta a oposiciones de los más variados orígenes, e implica un desgaste político que no parece encontrar justificación. El énfasis en las relaciones Sur-Sur llevó al país a dejar en un segundo plano al Atlántico y sus relaciones económicas, políticas y culturales esenciales con Europa y los Estados Unidos. Las fracasadas incursiones en conflictos más distantes, como en el Oriente Medio, y las ambigüedades en la defensa de los derechos humanos ante los foros internacionales y en la aplicación del a cláusula democrática en la región, reflejan las dificultades para definir una política exterior que resulte ambiciosa, aunque prudente; que sea realista, pero que no deje de lado el *soft power* de Brasil en el exterior.

Ciertamente, el país se encuentra en el inicio de un proceso de aprendizaje, en el cual los errores son previsibles, aunque la elaboración de una política exterior adecuada a los nuevos tiempos se torna cada vez más urgente, y deberá movilizar a un debate público que supere los límites impuestos por grupos de interés económico y por visiones ideológicas anacrónicas.

Capítulo II

América del Sur en la agenda brasileña de comercio e inversiones: condicionantes y actores

Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios

La agenda de política económica brasileña para América del Sur está fuertemente influenciada por factores condicionantes domésticos heredados, en buena medida, de la etapa de sustitución de importaciones. Este trabajo busca discutir el papel de los factores condicionantes domésticos y externos que moldearon la política comercial y de inversiones de Brasil para la región. Se adopta una perspectiva de largo plazo para identificar los condicionantes domésticos y externos de tal agenda, dividiendo su evolución en cuatro períodos distintos en los últimos 60 años: (I) sustitución de importaciones, (II) los años 90, (III) los años de Lula, y (IV) el período Dilma.

Es destacable el papel que desempeña a lo largo de todo el período, aunque con mayor intensidad antes de 1900 y después de 2010, el componente defensivo en las preferencias públicas de política. En algunos momentos, las evoluciones estructurales en el plano económico o las inflexiones en las preferencias políticas pusieron a prueba la resistencia de este condicionante, sólo para que el mismo acabara reconfirmando su prevalencia.

En lo atinente a la agenda de comercio e inversiones de Brasil en la región, el citado condicionante actuó como factor restrictivo para la profundización de la integración subregional y para las iniciativas orientadas a incrementar las importaciones provenientes de otros países de la región. Eso se manifiesta y se legitima como “soberanismo económico”, determinado por la asimetría de tamaño y poder económico entre Brasil y sus vecinos.

De todos modos, es necesario tomar como plano de fondo para este análisis el hecho de que existen condicionantes “estructurales” y otros más vinculados a coyunturas específicas en la agenda brasileña para la región. Desde el punto de vista comercial, América del Sur nunca ha sido la región de mayor relevancia para Brasil.

En este sentido, a pesar de que el aumento de los flujos comerciales y de inversión entre Brasil y sus vecinos a partir de los años 90 haya concitado algún interés favorable a nivel público y privado para emprendimientos más audaces de Brasil en el área, se trató apenas de iniciativas de corto aliento que no resultaron suficientes para alterar la trayectoria de la política regional brasileña respecto de los asuntos en cuestión.

1. Introducción

La agenda regional de comercio e inversiones de Brasil, tal como ella se expresa en propuestas y acciones, es la resultante de un conjunto de factores condicionantes domésticos y externos (regionales y globales) y del juego de actores económicos y políticos. Estos actúan en un marco definido por tales condicionantes, pero sus estrategias e iniciativas pueden modificar los límites del "campo de juego", lo cual significa que los condicionantes no son inmutables, sino justamente lo contrario.

En el caso de Brasil, el peso de los condicionantes domésticos en la definición de los objetivos y de los instrumentos de la política económica exterior –de la cual forma parte la agenda de comercio e inversiones– es particularmente elevado, reflejo no sólo de las dimensiones continentales del país, sino también de su larga tradición de baja exposición a los devenires de la economía internacional.

Esto es válido para la política económica exterior de Brasil, tanto a nivel global como regional, donde el peso territorial, poblacional y económico del país hace que se determine la primacía de los condicionantes domésticos; no obstante, sin inmunizar a la política económica regional de Brasil de los impactos de factores externos –regionales o extrarregionales.

Este trabajo identifica, en la sección 2, los condicionantes domésticos y externos que compitieron en los últimos cincuenta años para dar forma a la agenda brasileña de comercio e inversiones en la región. Estos condicionantes y la relación existente entre ellos son presentados y discutidos a través de una periodización que pone de relieve las diferentes fases de las estrategias brasileñas resultantes de este juego de condicionantes. La sección 3 se enfoca en el juego de actores públicos y

privados, cuyos intereses y estrategias tuvieron alguna influencia en la conformación de las políticas regionales del país, en el área temática que se constituye en el foco de este trabajo y en la configuración de lo que, en diferentes momentos, fue definido como aquellos intereses nacionales a defenderse en la esfera regional. La sección 4 sintetiza las principales conclusiones del trabajo.

2. El juego de los condicionantes

La adopción de una perspectiva de largo plazo para identificar y discutir los condicionantes domésticos y externos de la agenda regional de comercio e inversiones de Brasil permite situar históricamente el juego de estos condicionantes, los períodos en los que emergen las relaciones que se establecen entre ellos, y el eventual agotamiento de su influencia sobre la agenda brasileña. Además de eso, hace posible la distinción entre los condicionantes que tienen raíces "estructurales" y aquellos cuyo surgimiento y eficacia pueden vincularse a coyunturas específicas, no habiendo sobrevivido a los cambios de las circunstancias que les dieron origen.

El siguiente análisis organiza la evolución de los condicionantes en cuatro períodos de la historia brasileña reciente: (I) sustitución de importaciones; (II) los años 90; (III) los años de Lula, y (IV) el período Dilma. A pesar de que sea posible adelantar que existen condicionantes "estructurales" y otros con mayor ligación a coyunturas específicas en la agenda brasileña para la región, es importante tomar en consideración, ya desde el comienzo del análisis, que desde el punto de vista del comercio, América del Sur nunca ha sido la región de mayor relevancia para Brasil.

Tabla 1

Participación de países/regiones en las exportaciones brasileñas							
Años	América del Sur	Estados Unidos	Europa	Asia	Oriente Medio	África	Resto
51-90	10,56	31,29	29,71	7,57	2,50	2,89	15,48
91-02	18,63	21,16	28,59	14,59	3,06	3,14	10,84
03-10	19,73	16,83	25,45	18,82	4,21	4,94	10,03
2011	17,68	10,08	23,86	29,96	4,79	4,77	8,86

Fuente: Secretaría de Comercio Exterior, MDIC.

Tabla 2

Participación de países/regiones en las importaciones brasileñas							
Anos	América del Sur	Estados Unidos	Europa	Asia	Oriente Medio	África	Resto
51-90	13,49	27,44	23,29	6,27	13,05	2,98	13,49
91-02	19,53	22,47	27,27	14,33	5,51	3,99	6,91
03-10	15,64	16,64	25,43	24,74	3,16	8,23	6,16
2011	13,66	15,01	24,46	30,98	2,71	6,82	6,35

Fuente: Secretaría de Comercio Exterior, MDIC.

Durante el período de sustitución de importaciones, América del Sur representaba poco más del 10% de las exportaciones y 13% de las importaciones brasileñas. Tales porcentajes dan un salto en los años 90, impulsados sobre todo por el período de auge del Mercosur en la segunda mitad de la década, pero no llegan a sobrepasar el 20%. A pesar de que la participación regional en las exportaciones brasileñas se había incrementado levemente durante el período de los gobiernos de Lula, comienza a perder peso hacia fines de la pasada década, proceso aún en vigencia hacia 2011. De todos modos, el fenómeno más notable en términos de evolución de la distribución geográfica de las exportaciones brasileñas, es la sustitución de los Estados Unidos y, más recientemente, aunque en menor medida, de la Unión Europea; con Asia como principal nuevo destino de las ventas brasileñas al exterior.

Más importante, desde el punto de vista de la región, es la pérdida de su relevancia como origen de las importaciones brasileñas desde el inicio del milenio. En 2011, América del Sur ha participado en el programa brasileño de importaciones de manera muy semejante a la observada en el promedio del período de sustitución de importaciones. Aquí, nuevamente, es Asia la región que ocupa el espacio de principal proveedor de Brasil, desplazando importaciones provenientes de los Estados Unidos y también de la región. Si América del Sur nunca tuvo un rol destacado en el comercio exterior brasileño, el surgimiento de China y la competencia con productos de tal origen en la región ha conseguido reducir aún más la importancia económica regional, habiéndose constituido así la competencia con productos del país oriental en el foco de la agenda comercial de Brasil para con los países vecinos en los últimos años.

Desde el punto de vista de las inversiones directas de Brasil en el exterior, América del Sur sí tiene relevancia por el número de empresas brasileñas con inversión efectiva en la región. De las veinte mayores transnacionales brasileñas según la lista del CEPAL (2005), sólo tres no registraban operaciones en el resto de América Latina (los datos de CEPAL no desagregan la América del Sur). Mientras tanto, sobre todo a partir de la segunda mitad de la década, las inversiones brasileñas en la región se incrementaron, pero no necesariamente acompañaron la expansión de inversiones brasileñas extrarregionales. De hecho, excluyéndose las inversiones realizadas en paraísos fiscales, en 2006/2007, la participación sudamericana en las inversiones externas de empresas brasileñas estuvo en el orden del 12,5%, en tanto que el promedio anual de 2008 y 2010 (excluyendo 2009, año de crisis), fue solamente del 8%.

El análisis presentado a continuación, acerca de los condicionantes de la agenda brasileña para América del Sur, tiene como telón de fondo el hecho de que las relaciones económicas de Brasil con sus vecinos, a pesar de haberen ganado importancia en las últimas dos décadas, no fueron suficientes como para generar una estrategia regional consistente y perdurable en el área de comercio e inversiones. Dicho telón de fondo pudo haber alterado ligeramente su color en determinados períodos, pero no lo suficiente como para actuar de forma dominante sobre el resto de los factores condicionantes.

2.1. El período de sustitución de importaciones: lo nacional asfixia a lo regional

En los últimos cincuenta años, la política económica exterior de Brasil para la región fue concebida e implementada dentro de los límites definidos, principalmente, por los factores condicionantes domésticos de la estrategia económica exterior del país. Existió, a lo largo de este período, una serie de iniciativas; al principio restrictas al campo económico, más recientemente en la esfera política, que especifican la estrategia regional del país dentro del marco general de su estrategia exterior. Pero tales iniciativas no cuestionaron, sino marginal y circunstancialmente, los límites del paradigma dominante en el país en el campo de la política económica exterior –y, más objetivamente, en lo referente a la agenda de comercio e inversiones.

El peso político del paradigma dominante de la política económica exterior se expresa en el escaso margen de autonomía del que disfrutó históricamente la agenda regional enfrentada a la agenda global brasileña. Dicho paradigma se ve legitimado por el papel determinante desempeñado por la po-

lítica económica exterior durante el período de sustitución de importaciones.

Durante las décadas en las que el modelo de desarrollo económico se apoyó en la sustitución de importaciones, le correspondió a la política económica exterior del país –la cual se vio condicionada, en amplia medida, a la política exterior integral– la función de “neutralizar” a aquellos factores externos percibidos como amenazas a los objetivos de desarrollo económico nacional y de consolidación de la capacidad industrial, establecidos como condiciones indispensables para que el país actuara de forma autónoma en el ámbito internacional. Este paradigma cosechó amplio apoyo durante la industrialización proteccionista, y mantuvo su hegemonía en Brasil, a pesar de la tendencia liberal que caracterizó a las políticas económicas en la década del 90, la cual no fue revertida –al menos en forma significativa– durante el gobierno de Lula. Se mantuvo, a lo largo de este período, estrecha sintonía entre, por un lado, las orientaciones de la política exterior –que eran esencialmente económicas–; y por el otro, el modelo de inserción internacional de la economía brasileña.

Los condicionantes históricos de la política económica exterior de Brasil para la región se mantuvieron activos a lo largo de todo el período de sustitución de importaciones, lo que se tradujo, principalmente, en la definición de límites claros para los objetivos de integración comercial de las iniciativas regionales durante ese período (ALALC y ALADI). Éstas podrían avanzar en la medida en que no comprometieran los objetivos de sustitución de importaciones –variables, por definición–, que ponían freno en forma preventiva a cualquier ambición mayor en el área de la integración comercial.

Si el paradigma de política exterior dominante en Brasil a lo largo de los últimos cincuenta años ha sido esencialmente

económico, debemos darle también una dimensión política, que expresa la aspiración del reconocimiento internacional del país o "la creencia de su derecho a un rol de mayor influencia en asuntos mundiales" (Hurrell, 2009). Este objetivo –compartido con países como China y la India– se persiguió en particular a través de una presencia activa en los foros económicos multilaterales desde la segunda mitad del siglo XX, y también se expresa en la demanda de participación con carácter de miembro permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Así como sucede con el resto de los países que hoy no están agrupados bajo la sigla BRICS, la visión de Brasil en relación al país hegemónico en el sistema internacional y a los regímenes internacionales inspirados por los intereses y preferencias del *hegemon* resultó marcada por un "distanciamiento crítico". Las relaciones bilaterales se caracterizaron, después de 1945, "tanto por conflictos reales de intereses (especialmente en cuestiones económicas y comerciales) como por divergencias profundas y persistentes sobre el modo en el que ambos países ven al sistema internacional" (Hurrell, 2009).

En esta perspectiva, el hecho de que Brasil esté ubicado, en términos geopolíticos y económicos, en la esfera de influencia internacional de EUA se percibe como parte de un problema. Cuando se examina bajo la lente del paradigma dominante de política exterior, la localización de Brasil implica una incómoda proximidad con EUA, que restringiría los márgenes de libertad del país en la implementación de su proyecto nacional de desarrollo y de proyección regional en América del Sur.

A pesar de que esta percepción política formase –y aún hoy forma– parte del *mindset* de quienes formulan la política exterior brasileña, si se consideran las relaciones económicas y políticas de Brasil con la región, es posible afirmar que has-

ta comienzos de la década de los 90 existían pocos incentivos para atribuir importancia a la región en la estrategia exterior de Brasil; esto constituye el principal factor condicionante de la política regional de Brasil.

En términos económicos, las relaciones comerciales con América del Sur ostentaban un valor casi marginal en el intercambio de Brasil con el mundo. Los acuerdos de la ALADI generaban un simulacro de integración que respetaba minuciosamente las restricciones definidas por las estrategias de sustitución de importaciones adoptadas hasta los años 80 por los países de la región.

En la esfera política, la resolución de problemas limítrofes con países vecinos acaecida entre fines del siglo XIX y principios del XX, había hecho de Brasil un país "geopolíticamente satisfecho"[1]. Los conflictos bilaterales entre países de la región nunca llegaron a afectar a Brasil. Sin constituirse en una amenaza en términos de seguridad, y no siendo una fuente relevante de oportunidades o riesgos económicos, la región tomó una posición secundaria en la agenda de política exterior brasileña.

Y habría sido relegada a una importancia todavía menor si no fuera por el hecho de que la región es observada a la luz del paradigma dominante de la política exterior como un área de potencial competencia entre Brasil y EUA. Esta variable exógena le confiere a la región alguna importancia y le garantiza un espacio permanente, aunque secundario, en la agenda global brasileña.

1 Lo cual remite al hecho de que Brasil es, desde comienzos del siglo XX, un "país geopolíticamente satisfecho". En función de ello, "las definiciones de amenazas externas y la percepción de riesgos derivan básicamente de vulnerabilidades económicas, y no de seguridad". Esto llevó a la política exterior brasileña a constituirse esencialmente en económica, siendo vista por las élites como "uno de los principales instrumentos para las intenciones de desarrollo" (Soares de Lima, 2005).

2.2 Los años 90: lo regional respira por las vías comerciales… pero no mucho

El peso del paradigma heredado de la sustitución de importaciones en la agenda de comercio e inversiones de Brasil quedó en evidencia, con particular intensidad, en las crisis económicas experimentadas por el resto de América Latina hacia fines de los años 80 y en la década de los 90. Dicho período se caracterizó por movimientos de liberalización unilateral de los regímenes nacionales de comercio e inversiones en la mayoría de los países de la región. Fue también la época de oro de las negociaciones comerciales, y Brasil no resultó inmune a esta ola.

De este modo, a lo largo de los años 90, el país abrió un inmenso abanico de frentes de negociación comercial, en los ámbitos subregional (Mercosur), regional (ALCA) y birregional (Unión Europea). En estas negociaciones, el país adoptó posturas de carácter defensivo. En el Mercosur, se resistió a propuestas típicas de un proceso de integración que se pretende "profundo" y que implicaran renunciar, aunque fuera en grado ínfimo, a la soberanía en el área económica. En la OMC, Brasil tuvo en la agricultura al casi único componente de su agenda ofensiva. En las negociaciones con el ALCA y la Unión Europea, se reprodujo una situación semejante; las posturas defensivas –sustentadas por una amplia coalición público-privada– dominaron la postura brasileña en el resto de los temas de negociación.

Si a primera vista resulta sorprendente el hecho de que la hegemonía del paradigma no se haya debilitado por la liberalización de los años 90, la paradoja se aclara al considerarse la economía política de apertura comercial llevada adelante por Brasil en aquella década, así como sus resultados. Lo que allí

queda en evidencia es la superioridad que los sectores *import-competing* en el área de política comercial, en relación a los sectores e intereses exportadores, incluso después de la liberalización.

De hecho, las características específicas de la liberalización comercial llevada adelante por Brasil hacia el inicio de los años 90, generan una estructura de protección industrial que privilegia la agregación de valor, en formato de escalada tarifaria, beneficiando a los mismos sectores favorecidos por la política industrial y de apoyo a las exportaciones de las décadas anteriores: automovilístico, eléctrico-electrónico, textil y fabricación de bienes de capital.

Otra característica relevante de la política comercial brasileña es el proteccionismo, relativamente alto respecto de estándares internacionales, del cual se benefician los productores intermedios intensivos en escala, particularmente aquellos de los sectores químico y siderúrgico, que se desarrollaron en base a la fuerte participación estatal entre los años cincuenta y ochenta. Tales sectores, que fueron privatizados hacia comienzos de la década del 90, también lograron márgenes para nada despreciables de protección tarifaria, que resultan frecuentemente reforzados por medidas de defensa comercial.

La relevancia de estas características se refuerza en el hecho de que sobrevivieron y fueron creados, a lo largo de la década del 90, regímenes sectoriales de incentivos a la inversión y a la producción, que beneficiaron, entre otros, a los sectores ya favorecidos por niveles importantes de protección comercial, en la fase de post-apertura. Estos sectores, en los cuales se concentra una parte significativa del stock de Inversión Directa Extranjera (IDE) en la industria brasileña, tuvieron un papel protagónico en la economía política de la política comercial

previa a la liberalización, consiguiendo mantener esta posición luego de la apertura comercial.

En este sentido, la fuerza y la legitimidad domésticas de estos condicionantes resistieron bien la prueba de la pragmática liberalización comercial llevada a cabo por Brasil a principio de los años 90. De este modo, a pesar del surgimiento durante dicha década de nuevos factores condicionantes en la estrategia económica de Brasil para la región, los condicionantes históricos sufrieron apenas una marginal reducción de su eficacia, razón por la cual estos nuevos condicionantes tuvieron que adaptarse a la continuidad de aquellos devenidos del período de sustitución de importaciones.

El incremento de la importancia económica de la región, especialmente el de la subregión del Cono Sur fue, para Brasil, el primer factor condicionante de la estrategia del país que surgiera en el período post-sustitución de importaciones. En el origen de esta evolución se encuentra la creación del Mercosur y su consolidación como área de libre comercio con intenciones de concretar una unión aduanera. Una de las características fundamentales del Mercosur, que lo distingue de experiencias anteriores de liberalización preferencial en el ámbito de la ALADI, es su estrecha articulación con un proyecto de liberalización económica en Brasil. El Mercosur forma parte de la dimensión externa de dicha liberalización, cuya mayor expresión fue el proceso de liberalización comercial implantado unilateralmente en relación al resto del mundo.

Con el Mercosur, la región entra –a través de uno de sus componentes, los países de la subregión del Cono Sur– en el radar de la política económica exterior de Brasil. Es también con el Mercosur que gana cierta autonomía, en el marco de la política exterior del país, la dimensión regional; así como aquello que

podría denominarse, también en el marco de dicha política, la "agenda de comercio e inversiones"[2].

Influenciado por el modelo del "regionalismo abierto", el Mercosur poseía una agenda ambiciosa en la esfera económica y otorgaba prioridad puntual, dentro de dicha agenda, a los temas de comercio e inversión. Esta incorporación de un modelo liberal de integración a la política económica exterior de Brasil para la región no significó, sin embargo, una renuncia a las prioridades estratégicas del país; especialmente en lo que se refiere a la protección de su parque industrial.

La negociación por el Arancel Externo Común y su resultado –la adopción por parte del Mercosur de una tarifa común, similar a la brasileña– constituyen, en este sentido, un ejemplo elocuente de la importancia atribuida por el gobierno brasileño a las preocupaciones industriales. La resistencia de Brasil a negociar en el Mercosur temas que pudieran generar alguna restricción a su margen de libertad para ejecutar políticas de industrialización y atraer inversiones es otro caso ejemplar que apunta en la misma dirección.

Fue a partir del Mercosur que, aún durante la década de los 90, Brasil expandió sus acuerdos comerciales con otros países sudamericanos, como Chile y Bolivia, estableciendo con ellos relaciones de libre comercio –siempre matizadas por algunas excepciones formales y otras de carácter menos oficial.

El crecimiento de los flujos comerciales con los socios del Mercosur a lo largo de los años 90 aumentó la importancia de

2 En la realidad, la creación del Mercosur, sus objetivos ambiciosos y su agenda multitemática insertan al proyecto subregional en el marco de lo que habría de llamarse más tarde el "regionalismo abierto", por oposición al regionalismo de la etapa de sustitución de importaciones. Se trata de un modelo de regionalismo compatible con la apertura económica de los países participantes hacia el resto del mundo, y cuyos objetivos apuntaban a la liberalización completa (o casi completa) de los flujos de comercio e inversión entre los países que formaron parte del esquema de integración y la convergencia regulatoria entre ellos a lo largo de un vector liberal de políticas públicas.

la región en la política económica exterior de Brasil, y generó intereses privados favorables a la integración subregional. El fenómeno fue, en sus causas y consecuencias, esencialmente comercial; prácticamente sin trasladarse –con excepción de los casos de algunos sectores bajo control integral de empresas multinacionales, como el automovilístico– a la dimensión de la integración y la especialización productivas.

Así como las inversiones intra-regionales fueron muy limitadas durante los 90, la agenda económica de Brasil para la región tampoco abrió espacios apara avances en la negociación de temas relativos a inversiones. De hecho, además de resistirse a todo intento de negociar en el marco del Mercosur cualquier regla para la concesión de incentivos y subsidios para atraer inversiones, Brasil –particularmente, en razón de la postura opositora en el Congreso Nacional– se opuso a ratificar no sólo unos quince acuerdos bilaterales de protección de inversiones, sino también los acuerdos relativos al tema firmados en el ámbito del Mercosur.

El "legado" de los años 90 para el conjunto de factores condicionantes de la política económica regional de Brasil fue, por lo tanto, el Mercosur como proyecto de integración regional (exitoso como región de libre comercio) y el aumento de los flujos comerciales entre los países, a un ritmo mayor que el observado en el comercio de estos países con el resto del mundo.

2.3 Los años de Lula: prioridad política y falta de importancia económica

Este legado no habría de desaparecer en la década siguiente, pero perdería relevancia entre los factores condicionantes de la estrategia regional de Brasil, en función tanto de

la persistencia de los condicionantes domésticos aquí llamados de "históricos" (heredados del período de sustitución de importaciones) como de la aparición de nuevos condicionantes, específicos de la primera década del siglo XXI.

Uno de estos nuevos condicionantes puede clasificarse como "ambiental", ya que transmite tendencias que se ponen de manifiesto dentro y fuera de Brasil. En el resto de América del Sur, estas nuevas tendencias se efectivizan a través de importantes cambios en el escenario político y de políticas.

En lo referente al cambio en el marco político, en varios países, partidos que nunca habían llegado al poder ganaron elecciones; en procesos inéditos de alternancia electoral. El cambio político no generó, sin embargo, un modelo único. Por el contrario, analistas y estudiosos de la región identificaron dos modelos políticos surgidos a partir del cambio: los que optan por la transformación pragmática y negociada de la economía y de la agenda de políticas y, aquellos que, tomando base en proyectos de refundación o de afirmación de la identidad, hacen del conflicto y de la polarización entre sectores sociales y económicos el motor de su proyecto de cambio.

En lo que respecta a las transformaciones en el contenido de las agendas de políticas, además de la prioridad concedida a los objetivos de reducción de la desigualdad y de la pobreza, se registra, en muchos países de la región, una crítica revisionista a la liberalización de las décadas anteriores y al "regionalismo abierto"; la contraparte del paradigma liberal en la esfera de la integración regional (o subregional). Otros países buscan ampliar su integración a la economía internacional implementando políticas de apertura comercial para bienes y servicios, y de estabilidad de normativas y protección a las inversiones extranjeras. La agenda de acuerdos comerciales intra-regionales propios de los

años 90 se paraliza, y los países que siguen el camino del liberalismo invierten en acuerdos con países de fuera de la región.

Dicha evolución en el escenario político y de políticas genera una serie de tensiones y conflictos dentro de diversos países de la región, e incluso entre ellos. En algunos casos, estos conflictos tomaron particular intensidad y, desde el punto de vista de la política exterior brasileña, esta evolución significa que el potencial de inestabilidad e imprevisibilidad de la región aumenta. El hecho no genera ninguna percepción de riesgo o de vulnerabilidad directa para Brasil, pero la región observa un crecimiento de su relevancia para la estrategia exterior brasileña, en razón de su renovado potencial de crisis política e inestabilidad socioeconómica.

Los otros dos condicionantes que aparecen en la primera década del siglo XXI son de carácter doméstico, pero obedecen a procesos diferentes. Uno de ellos está relacionado a la evolución estructural de la economía brasileña y a sus impactos sobre la agenda económica global y regional de Brasil; el otro, al marco político interno y a la hegemonía del Partido de los Trabajadores en la coalición gubernamental durante prácticamente toda la década.

El primero tiene raíces en la propia evolución económica de Brasil, que favoreció el surgimiento de intereses y visiones de carácter menos defensivo en relación a la perspectiva de integración internacional de Brasil, tanto en el sector privado como en órganos públicos. El factor determinante de este cambio es la consolidación de un sector exportador, fuertemente competitivo y con intereses ofensivos geográficamente diversificados. En buena medida, ese "bloque competitivo" se emparenta con el *agribusiness* y con sectores de extracción de minerales, pero incluye también a diversos sectores manufactureros.

Desde el inicio de la primera década del siglo, la "maduración" de las transformaciones iniciadas en los años 90 y el dinamismo de la economía mundial convergieron para generar un *boom* en las exportaciones. En el ámbito doméstico, se observó la consolidación de un agronegocio competitivo, además de la integración por parte de las grandes empresas, de la exportación –y más recientemente, de las inversiones en el exterior– a sus estrategias de crecimiento.

Esta evolución estructural encuentra una respuesta altamente positiva y potenciadora en la demanda explosiva de China por las *commodities* producidas en Brasil. Asia se convierte en la frontera de expansión de los sectores más competitivos de la economía brasileña. Desde el punto de vista de la política económica exterior de Brasil, tales evoluciones, aliadas al protagonismo creciente del país en los foros de negociación multilateral (OMC, negociaciones climáticas, G20) durante la década, llevan a una reducción de la importancia de la agenda económica regional frente a la multilateral[3].

El segundo condicionante doméstico en aparecer durante la primera década del siglo deviene de la victoria electoral del PT en las elecciones presidenciales de 2002 y 2006, y de las nuevas orientaciones que el gobierno de Lula imprime a la política exterior brasileña. Aquí lo que llama la atención, además de retomarse la retórica de la oposición Norte-Sur y del énfasis a la cooperación Sur-Sur, es el incremento del grado de ambición de la política exterior del país y la búsqueda de mayor protago-

3 Esta reducción de la agenda no implica una reversión de las tendencias registradas en los flujos de comercio e inversiones entre Brasil y la región en la década anterior. El comercio brasileño con la región pierde el dinamismo de los 90, pero su participación en el comercio exterior del país se estabiliza en torno del porcentual alcanzado hacia inicios de la primera década del siglo, mientras las inversiones brasileñas en la región y fuera de ella crecen durante este período, como resultado de evoluciones estructurales.

nismo, que se expresa, sobre todo, en la esfera multilateral –que parece ser, desde el punto de vista de los actores políticos relevantes, el ámbito compatible con la ambición global de Brasil.

En la esfera regional, la búsqueda de mayor protagonismo se manifiesta exclusivamente a través de iniciativas políticas en el ámbito sudamericano (la UNASUR constituye el ejemplo más reciente). Por la fuerza de sus propias convicciones antiliberales –compartidas, aunque con grados diversos de énfasis, por varios gobiernos sudamericanos–, el gobierno petista "desinvierte" en la dimensión económica de la estrategia regional, en nombre de la dimensión política

La pérdida de peso de la dimensión económica en la estrategia regional de Brasil tiene como corolario la reducción de la importancia del Mercosur como ámbito de diálogo y negociación del país en la región. Con el vaciamiento del Mercosur, la interlocución y la negociación comercial son transferidas a la esfera de las relaciones bilaterales, tanto con los aliados del Mercosur como con el resto de los países de la región; pero la agenda de comercio e inversiones de Brasil reduce fuertemente su alcance en relación a aquella heredada de los años 90. De hecho, esta agenda pasa prácticamente a concentrarse en apenas dos temas: (I) la gestión de conflictos comerciales y otros problemas relativos a las inversiones externas de Brasil; y (II) la promoción política y económica de los intereses empresariales del sector de ingeniería y construcción, y de sus estrategias de internacionalización en la región[4].

En el ámbito del Mercosur, el foco de la agenda brasileña se concentra en el tema de las asimetrías entre los países y en

4 No parece formar parte de esta estrategia la promoción de negociación de acuerdos de protección de inversiones que podrían beneficiar las inversiones brasileñas en la región. Fue noticia, hace algún tiempo, que Brasil y Chile comenzarían a negociar un acuerdo bilateral de este tipo, pero aparentemente no se produjeron avances.

los mecanismos que podrían ser utilizados para mitigarlas. Dos temas refuerzan este enfoque: el aporte de recursos al FOCEM del Mercosur –iniciativa relevante– y la prioridad (en esencia retórica) concedida al tema de la complementación productiva en el Mercosur[5].

Acompaña a la reducción del alcance de la agenda de comercio e inversiones, la pérdida de autonomía de ésta en relación a los objetivos expresados como político-estratégicos en la política regional de Brasil. Por un lado, la administración de tales conflictos y contiendas se realiza según una visión cuya esencia parece ser la de subordinar intereses comerciales y económicos a objetivos presentados por el gobierno brasileño como político-estratégicos.

Por el otro lado, la alianza público-privada en torno de la promoción de las estrategias regionales de las empresas brasileñas de construcción e ingeniería no es incompatible con este marco de condicionantes, sino justamente lo contrario. En la realidad, la promoción de este tipo de intereses surge como un subproducto de la estrategia política regional de Brasil durante este período, en función de las características de este sector, casi completamente dependiente de contratos y recursos públicos en Brasil y en los países en los cuales las obras son realizadas. Las negociaciones y alianzas políticas entre Estados ayudan mucho a potenciar negocios en el sector, y la experiencia de los últimos años en la región –también comprobada en otras regiones tales como África– confirma este hecho, por demás conocido.

5 Especialmente en lo referente a este último tema, llama la atención la asimetría entre la intensidad de la recurrencia del tema en la agenda del bloque y la inexistencia de resultados alcanzados.

2.4. El período Dilma: vuelve el peso de lo nacional

En rigor de verdad, al concluir el gobierno de Lula, Brasil no poseía una estrategia y una agenda de comercio e inversiones para la región: los temas son incluidos en la agenda a partir de episodios puntuales (un conflicto involucrando inversiones brasileñas, por ejemplo), o "impulsadas" por intereses empresariales específicos. Invertir en una estrategia de comercio e inversiones requeriría que el país enfocara su atención y esfuerzos en la relación con los países liberales de la región, en un período en el que la visión política dominante en Brasil se distanciaba del liberalismo y se acercaba a los antiliberales sudamericanos.

En relación al marco heredado de los dos períodos de gobierno de Lula, la administración de Dilma Rousseff no introdujo ningún cambio significativo en la definición de la agenda regional de política económica exterior de Brasil. Sin embargo, el cambio en el marco de condicionantes que el período anterior había introducido, impacta de tal forma en la estrategia de política económica exterior del país, que la política regional no habría de poder resultar inmune a sus efectos.

En esencia, se observa, a partir de 2010, un rápido cambio en el escenario económico doméstico, que ya se venía esbozando desde el final del segundo gobierno de Lula. Poco a poco, el marco favorable que combinaba un impresionante crecimiento de la exportación de *commodities* con expansión de la producción industrial orientada a la demanda doméstica, comienza a deteriorarse con el aumento del tipo de cambio y el fuerte crecimiento de las importaciones, sobre todo de aquellas provenientes de China.

Al optimismo y las perspectivas de incremento de la proyección nacional de Brasil que caracterizaron a los gobiernos

de Lula y sirvieron de base a un margen inédito y para nada despreciable de autonomía de la política exterior en relación a sus condicionantes domésticos, le suceden las preocupaciones con el riesgo de "desindustrialización". Las políticas industriales y comerciales vuelven a adoptar un tono crecientemente proteccionista y discriminatorio contra las importaciones. Son lanzados sucesivos paquetes de estímulos y subsidios orientados a mantener activa la demanda de corto plazo y, en el mediano plazo, aumentar el contenido nacional de la producción industrial y contrarrestar la llamada "pérdida de densidad de la estructura industrial".

En este nuevo escenario, agravado por la crisis europea y por las incertidumbres que caracterizan a la economía internacional actual, el Mercosur y América del Sur ganan cierto *status* en la agenda de intereses comerciales de Brasil. El peso de los productos manufacturados en la pauta de exportación de Brasil para la región vuelve a valorizarse, así como también los márgenes de preferencias de los que el país se beneficia en la región, en función de sus acuerdos comerciales con los vecinos.

Pero tales percepciones y reevaluaciones generaron pocos resultados en el posicionamiento regional dentro de la escala de prioridades brasileña. La agenda de comercio e inversiones de Brasil para con la región sigue su curso sin mayores ambiciones, administrando conflictos y presiones (destacándose las relaciones con Argentina).

En rigor, en el escenario vigente hacia 2012, toda la política económica exterior –y no sólo la regional– pierde autonomía en relación a la omnipresente agenda doméstica de respuesta a las amenazas de "desindustrialización", tal como son percibidas por el gobierno y sus *constituencies*. Los desafíos económicos domésticos –en buena medida relacionados a la inserción glo-

bal de Brasil– vuelven a pautar más de cerca la agenda exterior, actuando como factores de restricción a la asunción de compromisos internacionales por parte del país.

Por un lado, nuevas reglas internacionales percibidas como restricciones al margen de libertad en el manejo de las políticas económicas son rechazadas por los *policy makers*. Por el otro, nuevas reglas de política industrial y comercial tienden a poner a prueba el alcance de normas multilaterales de comercio, relacionadas fundamentalmente con inversiones (medidas comerciales relativas a inversiones – *TRIMs*, según el acrónimo en inglés[6]).

2.5. Síntesis: en los cuatro movimientos políticos prevalece la continuidad

La política regional adoptada por Brasil durante los últimos cincuenta años en el área de comercio e inversiones, al ser analizada bajo la óptica de sus condicionantes domésticos y externos, puede dividirse en cuatro períodos:

- la sustitución de importaciones, donde los condicionantes domésticos aquí denominados "históricos" dieron forma a la política económica exterior de Brasil, dejando poco espacio para el surgimiento de una estrategia regional. No existía una agenda de inversiones, y la de comercio se limitaba a las poco ambiciosas iniciativas de liberalización preferencial, en el ámbito de la ALALC y la ALADI. Los alcances y límites de estas iniciativas eran estrictamente definidos por la estrategia nacional de sustitución de importaciones.

---

6 Las TRIMs son políticas gubernamentales que exigen al inversor extranjero un compromiso determinado en relación a sus exportaciones, o bien le imponen un porcentaje de contenido local en su producción, a cambio de que este inversor tenga acceso a incentivos públicos destinados al fomento de inversiones.

- la década del 90, marcada por las reformas pro-liberales en Brasil y por la consolidación del MERCOSUR como área de libre comercio *de facto*. Los condicionantes domésticos "históricos" se mantuvieron activos, conteniendo el estándar de adhesión de Brasil al bloque, pero los flujos comerciales dentro de la región experimentaron crecimientos, y ésta (en particular el MERCOSUR) adquirió cierta relevancia en la política económica brasileña.

- los años de Lula, caracterizados por una reversión de tendencias en el ambiente político en el cual evolucionaba la globalización, por cambios en el escenario político y de políticas en la región y en Brasil, y por el surgimiento de sectores competitivos a nivel internacional en el país, apuntando a mercados extrarregionales. Los condicionantes domésticos históricos no resultaron impactados por estas evoluciones. Al contrario, la creciente proyección internacional del Brasil dio contenido concreto a la aspiración internacional que la política exterior históricamente expresó. Esta tendencia, sumada a los intereses de los sectores competitivos, hizo que Brasil tuviese un horizonte de visión por fuera de la región, aunque esta percepción hizo foco exclusivamente en las instancias multilaterales de negociación. La región perdió peso en la agenda económica exterior de Brasil, y el país privilegió, en sus relaciones con la región, casi exclusivamente a su agenda política –a la cual se subordinaba la agenda de temas comerciales y de inversiones–. Estos temas desaparecieron de la agenda por tratarse de asuntos pasibles de ser objeto de reglamentaciones, acuerdos, etc., y pasaron a ser administrados en bases bilaterales y en función de episodios de emergencias y conflictos.

- el período Dilma, en el cual el condicionante "histórico" económico vuelve a ganar peso –y lo hace en forma concluyen-

te–, mientras que el político pierde la evidencia que adquiriera por obra y gracia de Lula. De manera general, es la propia autonomía de la agenda exterior en relación a su principal condicionante doméstico la que es puesta en cuestionamiento. La política regional, a pesar de que el nuevo ambiente cree incentivos para su revalorización, experimenta pocos cambios; y la agenda de comercio e inversiones sigue administrada del mismo modo que en los años de Lula en el poder.

Lo que la periodización histórica aquí presentada sugiere es que Brasil, en el período considerado, nunca llegó a definir una estrategia regional de comercio e inversiones. El Mercosur fue el proyecto que más se acercó a constituir una estrategia de este tipo, pero los objetivos de integración profunda rápidamente perdieron peso frente a los condicionantes económicos históricos que el período de sustitución de importaciones legó a las etapas posteriores de la historia económica brasileña. En la secuencia, la subordinación de lo económico a favor de lo político en la agenda regional de Brasil volvió irrelevante la definición de una agenda específica de comercio e inversiones.

3. El juego de los actores relevantes

La arena política definida por la estrategia regional de Brasil en el área de comercio e inversiones moviliza actores públicos y privados que definen sus opciones y objetivos en función del marco de condicionantes determinado desde un primer momento. Las estrategias de los actores "juegan" con este marco de condicionantes heredado de la historia, buscando bien reforzar el peso y la legitimidad de uno o más de estos factores, bien alterar tal marco; extendiendo los límites del "campo de juego" y, en ciertos casos, dando origen a nuevos condicionantes.

El hecho de que, en el período histórico aquí referenciado, los condicionantes se acumulen y superpongan en vez de sucederse unos a otros, apunta a la existencia de una línea de continuidad en todo lo que se refiere al peso de los distintos actores en la formulación e implementación de la estrategia de política económica exterior de Brasil, tanto en el plano global como en la esfera regional.

La base de esta continuidad y de las visiones que la expresan es la coalición público-privada que sustentó el esfuerzo de industrialización para efectivizar la sustitución de importaciones. Su solidez fue puesta a prueba en las últimas dos décadas, primero por la corriente liberal de los años 90, después por el surgimiento de una coalición público-privada competidora, organizada en torno a intereses comerciales ofensivos. La coalición industrialista sobrevivió a ambas pruebas y enfrenta hoy en día un desafío que no deriva de opciones de política o de transformaciones estructurales en sectores productivos no industriales, sino de sus propias fragilidades competitivas frente a las tendencias globales.

Para analizar la estrategia económica regional de Brasil –y del componente de comercio e inversiones–, la característica de mayor relevancia de esta coalición es el hecho de que, más que "forzar" una agenda ofensiva en la región, define límites para la estrategia brasileña y su agenda en nombre de los objetivos del proyecto de industrialización autónoma de Brasil.

Incluso cuando, en el plano de la formulación de la estrategia brasileña, el objetivo explícito es ampliar su rango de acción y desplazar los límites dentro de los cuales se mueve en el plano de la funcionalidad de las políticas y negociaciones, la fuerza de la coalición resurge para bloquear las iniciativas más audaces, a través de la inercia de la burocracia

proteccionista y de los *lobbies* empresariales de sectores que se sienten amenazados[7].

3.1 Los actores gubernamentales

Dentro de esta coalición, el polo dominante ha sido y continúa siendo el sector público (entiéndase el Poder Ejecutivo) y, dentro de él, el actor principal, en el caso de la política económica regional brasileña –y de su dimensión de comercio e inversiones– fue, a lo largo de todo el período, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), a pesar de que durante el gobierno de Lula, la Presidencia de la República haya pasado a desempeñar un papel determinante en cuestiones regionales específicas, aunque con un alto grado de interés político para el Partido de los Trabajadores.

Efectuada la mencionada reserva, el MRE ostentó y ostenta aún la primacía en la formulación y orientaciones de la política económica regional brasileña. Pero en determinados períodos, tal primacía fue moderada por intervenciones de los ministerios sectoriales, cuando la agenda de negociaciones incluyó temas específicos –o profundamente técnicos– que afectaban objetivos de desarrollo económico nacional. Eso sucedió sobre todo en los años 90, tiempo en el que la agenda comercial dentro y fuera del Mercosur adquirió una cierta autonomía en relación a los condicionantes domésticos "históricos" de la política económica exterior de Brasil.

7 Aquí, uno de los casos más elocuentes es el Programa de Sustitución Competitiva de Importaciones, elaborado por el MRE durante el primer gobierno de Lula, para incentivar el desplazamiento de importaciones brasileñas originarias de países de fuera de la región por compras efectuadas a países sudamericanos. La falta de consecuencias prácticas y de resultados de este programa constituye una confirmación de las dificultades para implementar políticas que, justificadas con argumentos estratégicos por el gobierno, son percibidas por segmentos burocráticos y por sectores industriales domésticos como amenazas a la industria brasileña.

Tal como la experiencia de negociaciones temáticas en el Mercosur y en el ALCA lo demostró, las agendas comerciales más ambiciosas llevan a una reducción del protagonismo del MRE, en particular en lo que atañe a aspectos técnicos y operacionales en los temas de la agenda. Otros organismos gubernamentales reivindicaron participación en el proceso de negociación, y tal participación resulta objetivamente necesaria en función de la complejidad técnica de muchos temas incluidos en la agenda.

De esta manera, la década del 90, en la cual la agenda económica de Brasil para la región ganó en densidad, se advirtió cierta descentralización de poder en el marco del Ejecutivo, ganando espacio el actual Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC) y su Departamento de Negociaciones Internacionales.

La primacía casi absoluta que los objetivos políticos adquirieron sobre los comerciales y de inversiones durante el período de los gobiernos de Lula se tradujo, en la arena doméstica de formulación de la política regional brasileña, en una "reconcentración" del poder de decisión en las manos de un pequeño núcleo en el cual el Ministerio de Relaciones Exteriores, esencialmente a través del Ministro y del Viceministro, desempeñó un papel destacado, legitimado por el posicionamiento adoptado por el propio Presidente de la República. Continúan existiendo grupos técnicos en el ámbito del Mercosur, involucrando a diferentes ministerios –incluyendo a ciertos ministerios no pertenecientes al área económica–, pero su relevancia política se aproxima a cero.

Sin hacerle sombra al MRE, hasta porque se desempeña en un marco activo diferente y se limita a la operativización de normativas de política que no le son propias, el BNDES es otro

actor estatal cuyas actividades toman relevancia en la estrategia brasileña de comercio e inversiones en la región. Como financiador de la exportación de bienes y servicios y de inversiones brasileñas en el exterior, el BNDES fue llamado, durante los gobiernos de Lula a priorizar este tipo de actividades; identificadas, en la retórica oficial, a vectores de integración regional y de desarrollo de países vecinos.

Esta priorización se tradujo, principalmente, en el apoyo del BNDES a proyectos de empresas de construcción e ingeniería brasileñas cuyos clientes son los gobiernos de otros países latinoamericanos (no sólo sudamericanos, en este caso) en donde tales proyectos se llevan a cabo. Existen también algunos casos esporádicos de crédito concesional –es decir, con un componente de ayuda inserto en las condiciones de financiamiento ofrecidas– por parte del BNDES para países de la región, como Bolivia, pero en estos casos, el banco se protege al transferir el riesgo crediticio al Tesoro Nacional.

La prioridad política concedida por el gobierno a las relaciones con los países vecinos no parece haber impactado significativamente en los procedimientos de análisis de crédito y de gestión de garantías que caracterizan la práctica operativa del BNDES. Los episodios relacionados a la participación de Venezuela en el proyecto de la Refinería Abreu e Lima en Pernambuco, y al conflicto entre la Odebrecht y el gobierno de Ecuador en relación a un proyecto de irrigación bajo responsabilidad de la empresa brasileña, parecen indicar que el BNDES obedece las orientaciones gubernamentales, sin hacerse cargo de los riesgos políticos asociados a tales orientaciones.

En el primero de los dos casos, el BNDES recusó sistemática y sucesivamente las garantías ofrecidas por el gobierno venezolano, mientras que, en Ecuador, la obra financiada por el

Banco obtuvo garantías a través del sistema del CCR –Convenio de Crédito Recíproco–, poco vulnerable a estafas o incumplimientos.

Recientemente, el BNDES parece haber flexibilizado, aunque de manera casi marginal, algunos de sus procedimientos de gestión de riesgo para atender prioridades de política exterior del gobierno brasileño. De hecho, en 2011 el Banco lanzó una línea de apoyo a las exportaciones (post-embarque), orientada principalmente para ventas para el resto de América Latina y África: el BNDES EXIM Automático, que funciona a través de una red de bancos autorizados por el BNDES en los mercados prioritarios de América Latina y de África[8]. Se trata de una línea orientada a operaciones de pequeña y mediana envergadura, y su rasgo diferencial reside en el hecho de que el BNDES asume, por primera vez en el crédito a las exportaciones, no solamente el riesgo crediticio de las operaciones, sino también su riesgo político. En el caso de América Latina, la línea de crédito entró en operaciones en 2011 (BNDES 2011).

Los límites para la instrumentalización del BNDES establecidos por los objetivos de la política regional de Brasil –es decir, para fines que van más allá de la promoción de exportaciones de bienes y servicios brasileños a la región– se ponen en evidencia también cuando los países vecinos solicitan la utilización de recursos del Banco para financiar inversiones y exportaciones de sus empresas. No existe tal posibilidad, ni desde el punto de vista jurídico ni desde el político; la respuesta brasileña a tales solicitudes se ha expresado a través del destino de

8 La línea funciona del siguiente modo: el BNDES paga al exportador a la vista luego del embarque el valor integral de la mercadería exportada. El banco acreditado en el país de destino repaga a la institución estatal brasileña, con un plazo de cancelación de hasta cinco años, el mismo plazo concedido por el banco acreditado al importador de la mercadería en el país de destino. En estas operaciones no hay remesa de recursos del BNDES hacia el exterior.

recursos del Tesoro al FOCEM del Mercosur y de un leve apoyo a la recurrente idea de constitución del Banco del Sur.

Por la importancia de sus inversiones en países de la región –particularmente en Bolivia y Argentina–, Petrobrás es otro actor público relevante en el escenario de las relaciones comerciales y de inversiones entre Brasil y sus vecinos. La experiencia de la expropiación de sus activos en Bolivia y la convivencia durante años de incertidumbres y de arbitrariedad regulatoria en Argentina parecen haber reducido drásticamente los incentivos de la empresa pública para ampliar sus inversiones en la región. En verdad, este tipo de inversiones está perdiendo peso rápidamente en la estrategia global de la Petrobrás.

El hecho de que la arena de las políticas económicas regionales de Brasil haya sido ocupada casi con exclusividad por el Poder Ejecutivo y sus brazos empresariales/operacionales tiene raíces profundas en la historia de la política exterior brasileña. La contrapartida de esta hipertrofia del Ejecutivo es, además de la escasa participación de la sociedad civil organizada, la situación de cuasi-marginalidad en que quedó el Poder Legislativo hasta los años 90, toda vez que el asunto a tratar fuese la política exterior. Este marco sólo comenzó a cambiar, y de forma bien discreta, a medida que la agenda de negociaciones comerciales ganó peso en el debate político doméstico de los años 90, atrayendo la atención del Legislativo.

En la década del 90, el Congreso hizo sentir su presencia en dicha área de forma negativa, a través de la no ratificación de los casi veinte acuerdos bilaterales de protección de inversiones firmados por Brasil durante dicho período. Más allá de eso, la cuestión continuó recibiendo muy poca atención por parte del Poder Legislativo: acuerdos firmados en el ámbito del Mercosur, tales como el Protocolo de Comercio de Servicios,

permanecieron varios años en el Congreso aguardando por su ratificación.

Aunque la estrategia brasileña para la región haya adquirido un enfoque esencialmente político en la primera década del siglo, el Congreso, en su rol de actor político, participó escasamente de la concepción y gestión de esta nueva agenda –producto, esencialmente, del pequeño "núcleo de poder" establecido en torno a la figura del Presidente Lula–. Incluso los sectores políticos a favor del Mercosur post-liberal y a la integración sudamericana no fueron capaces de incluir en el quehacer legislativo una agenda favorable a tales temas.

En la década, los "quince minutos de fama" del Congreso Nacional en el campo de las relaciones comerciales e inversiones con los países tuvieron su lugar durante el período en el cual se discutió y votó en el Senado federal el acceso de Venezuela al Mercosur entre 2007 y 2009. La oposición y hasta algunos miembros de la base de soporte al gobierno, incluyendo al propio Presidente del Senado, bloquearon la aprobación del Protocolo de Adhesión invocando los rasgos autoritarios del gobierno de Chávez y las dificultades de obtener garantías por parte de Venezuela para adecuarse a los requisitos de incorporación de las reglas y compromisos de liberalización negociados entre los cuatro miembros fundadores del bloque. De forma curiosa aunque no sorprendente, los representantes del Ejecutivo y los parlamentarios favorables a la entrada de Venezuela, utilizaron como argumento las ventajas comerciales que esta incorporación traería para los empresarios brasileños, en términos de acceso al mercado venezolano. El Protocolo terminó siendo aprobado en diciembre de 2009, luego de un esfuerzo concentrado de miembros del Gobierno, por un margen bastante estrecho (35 votos a favor y 27 en contra).

3.2. Los actores de la sociedad civil

Los actores privados han ostentado históricamente un papel secundario en la formulación de la estrategia económica regional de Brasil, ganando cierto poder de influencia durante los años 90, cuando la agenda de comercio e inversiones del Mercosur (y de las negociaciones con países desarrollados) adquiriera una razonable autonomía en relación a los condicionantes domésticos históricos de la política económica exterior.

En la región, puntualmente durante el período de sustitución de importaciones y hasta mediados de los años 80, la principal (y casi única) instancia de participación del sector empresarial brasileño en la agenda económica regional del país habían sido las negociaciones bilaterales de liberalización comercial en el marco de la ALALC, y posteriormente, en la ALADI. En el caso de los acuerdos negociados con Argentina hasta 1986, el nivel de consulta gubernamental con el sector privado era prácticamente nulo. La misma actitud aislacionista por parte del gobierno puede observarse en las negociaciones del Acta de Buenos Aires en 1990 y en el Tratado de Asunción en 1991, los tratados fundadores del Mercosur. Para el gobierno de Collor, la liberalización comercial (unilateral y subregional) era el principal eje de la política industrial y, a pesar de que no era respaldada por los grupos e intereses nacionales, habría de ser implementada independientemente y hasta incluso en contra de las pretensiones de tales grupos.

Después de la recomposición de los canales domésticos de diálogo entre el gobierno y los sectores empresariales, concretados –aún durante el gobierno de Collor– a través de la creación de las Cámaras Sectoriales, los temas del Mercosur fueron incluidos en la agenda de la industria. La interacción

entre el sector empresarial y el gobierno en los temas referentes a la integración se fortaleció en los Subgrupos Técnicos y en transcurso del proceso de negociación del Arancel Externo Común, momento en el que las consultas público-privadas se intensificaron. Como ya se comentó, el Arancel Externo Común que resultó de las negociaciones del Mercosur, expresó claramente las preferencias brasileñas en términos de estructura de protección de la producción doméstica.

Con el incremento de las exportaciones brasileñas hacia el Mercosur en los años 90, concentrada en productos manufacturados, diversos sectores industriales –también beneficiados por la protección garantizada por el AEC– adoptaron una postura a favor del bloque, aunque tal postura no se extendió a presiones para la profundización de la Unión Aduanera o para la adopción por parte del Mercosur de una agenda de comercio e inversiones consistente y ambiciosa. De modo general, la eliminación de barreras al comercio dentro del bloque, sumada a la vigencia de un AEC "a la brasileña", satisface al sector industrial, que se posiciona junto al gobierno en la resistencia a la negociación de temas tales como el disciplinamiento de incentivos y subsidios a las inversiones y en asuntos propios de procesos de integración profunda.

Cabe recordar que los principales sectores industriales involucrados en la integración subregional –y con la agenda de negociación del bloque con otros países de la región– son *import-competing*, fundamentalmente preocupados por el mantenimiento de su *market share* doméstico. Los sectores exportadores del *agribusiness* tuvieron siempre escasísimo interés en la agenda subregional y regional, toda vez que sus exportaciones fueron siempre dirigidas hacia espacios extra-regionales (países desarrollados y Asia).

En la primera década del siglo XXI, la influencia del sector industrial en la formulación de políticas para la región (y la subregión) reflotó, en un escenario marcado por la parálisis del Mercosur y la subordinación de la estrategia económica regional a criterios y preocupaciones políticas que remiten a factores tan diversos como la lógica de alianzas regionales del PT y la agenda de compensación de asimetrías entre los países de la región[9].

De este modo, las dos iniciativas económicas más relevantes de la política regional de Brasil en la primera década del siglo (el fortalecimiento del FOCEM y los acuerdos comerciales con los países andinos), fueron decididas e implementadas a partir del pequeño "núcleo de poder" responsable de la política exterior durante los gobiernos de Lula. El sector empresarial no tuvo participación en ellas, ni tampoco fue consultado, lo cual no deja de resultar sorprendente en el caso de la negociación de los acuerdos comerciales con los países andinos.

Pero la primera década del siglo fue también, como ya se mostró aquí, un período de revalorización del multilateralismo, proyección global de Brasil en las instancias de negociación económica internacional y consolidación de sectores competitivos agroindustriales y de la industria minera, cuyos intereses en el área de comercio e inversiones son nítidamente ofensivos. Se difundió por entonces, hacia mediados de la década, entre sectores empresariales y formadores de opinión, la percepción de creciente distancia económica y de proyección entre Brasil y sus vecinos, en particular con la Argentina. La disposición para, dentro de este contexto, condicionar opciones y posturas brasileñas en la esfera internacional a las restricciones derivadas

9 Agenda en la cual los resultados quedaron muy por debajo de sus ambiciones, y cuya priorización en la región tuvo como principal efecto legitimar el bloqueo de los procesos de integración subregionales de los años 90, invocando objetivos de justicia y de distribución de costos y beneficios entre los países.

de compromisos regionales, se redujo significativamente entre actores privados y segmentos del sector público.

Sin embargo, tales percepciones y las sensaciones de ellas derivadas, tampoco se cristalizaron o fueron capaces de evolucionar hacia la formación de una coalición "globalista". Esta dificultad refleja el hecho de que los sectores con intereses ofensivos descubrieron el "Eldorado asiático" y viven un período de *boom* de precios, volviéndose tema absolutamente secundario en su agenda la negociación de acuerdos comerciales con los países desarrollados –su mayor objetivo en el área comercial durante los años 90–. Pero también remite al deterioro de la situación económica internacional a partir de 2008 y a todos sus impactos sobre los esfuerzos multilaterales de cooperación y negociación en el área comercial.

Durante la primera década del siglo XXI, la influencia del sector industrial en la política regional se adaptó a las circunstancias. El sector se hizo presente casi exclusivamente en la agenda de confrontaciones comerciales bilaterales con la Argentina, presionando al Gobierno con el objetivo de conseguir la eliminación de barreras no tarifarias y, eventualmente, demandando algún tipo de represalia. Hacia el final de la década, la difícil situación experimentada por el sector manufacturero y sus exportaciones –y la constatación de la importancia que, en este contexto, adquiere el mercado argentino para la industria brasileña–, parece haber llevado al sector a la búsqueda de algún tipo de convivencia con las restricciones argentinas.

Mientras el sector industrial perdía importancia en la formación de visiones y posturas brasileñas en el Mercosur y no lograba pesar en la definición de la estrategia del país para con la región como un todo, otro sector empresarial aumentaba notablemente su cartera de negocios y su poder de influencia en

la política regional de Brasil: las grandes empresas del sector de ingeniería y construcción (las llamadas "grandes contratistas" de capital nacional).

La compatibilidad entre la lógica de funcionamiento de este tipo de negocios –en los que los actores gubernamentales juegan roles centrales como clientes– y la prioridad otorgada por los gobiernos de Lula a las relaciones políticas intergubernamentales entre los países de la región ya fue destacada en la sección anterior. Las contratistas se convirtieron, en cierto modo, en el brazo económico de la estrategia regional de los gobiernos petistas, con fuerte apoyo financiero del BNDES y un campo geográfico de actuación que, en América Latina, trasciende los límites del territorio sudamericano, ingresando en países de América Central y del Caribe. En el armado de su red de alianzas políticas en la región, el gobierno de Lula frecuentemente ofreció financiaciones del BNDES para obras a ser ejecutadas por empresas contratistas brasileñas, varias veces en asociación con empresas locales.

En los últimos años, en razón del aumento de las inversiones brasileñas en los países de la región, los representantes de asociaciones empresariales y de algunas grandes empresas vienen manifestando su preocupación –con mucha prudencia, para no herir susceptibilidades a nivel gubernamental, tanto en Brasil como en los países vecinos– acerca del deterioro del ámbito regulatorio y la creciente incertidumbre política en algunos de estos países. Las expropiaciones de empresas extranjeras en Venezuela y en Argentina son, indudablemente, el origen de tales preocupaciones; las cuales no fueron interpretadas formalmente como tales por la política regional de Brasil.

El resto de los actores sociales en Brasil tienen un papel aún menor que el sector industrial en la formulación de las po-

líticas económicas regionales nacionales y de las visiones que las sustentan y legitiman. Entre estos actores, las centrales sindicales de trabajadores tuvieron cierto grado de actuación, en el ámbito del Mercosur, en particular durante la década del 90. Entre las confederaciones sindicales, la CUT es la entidad más exitosa al respecto de inclusión de cuestiones internacionales, especialmente aquellas relativas a negociaciones comerciales, en su agenda.

En verdad, los temas de comercio e integración internacional fueron introducidos en la agenda de los líderes de la CUT hacia mediados de los 90, a través de discusiones sobre la postura de la organización respecto del Mercosur y sobre la inclusión de una "cláusula social" en los acuerdos internacionales de comercio –un debate impulsado por sindicatos de trabajadores de países desarrollados en los foros sindicales.

Poco a poco, las confederaciones sindicales brasileñas han intentado influenciar el curso del proceso de integración mediante el fortalecimiento de su interacción con la burocracia del Estado y de la identificación de convergencias con los sectores industriales y agrícolas brasileños orientados hacia el mercado interno y con las pequeñas y medianas empresas. Las negociaciones del Arancel Externo Común y los frecuentes conflictos comerciales entre los países del Mercosur ampliaron las divergencias entre las confederaciones sindicales de los países intervinientes y afectaron el peso de las coaliciones subregionales (de clase) frente a las coaliciones nacionales pluri-clasistas basadas en las políticas proteccionistas y "desarrollistas" (Vigevani, 1998).

A nivel subregional, los sindicatos consiguieron aprobar en el Foro Consultivo Económico-Social –FCES– la Declaración Socio-Laboral del Mercosur y tuvieron algún éxito parti-

cipando de las negociaciones para la creación de un Régimen Automotriz Común en la subregión.

La primacía que alcanzaron en la agenda comercial de Brasil las negociaciones con el ALCA y la Unión Europea en la segunda mitad de los 90 y la inmediatamente posterior crisis del proyecto subregional hicieron que, hacia el cambio de siglo, el Mercosur perdiese importancia en la agenda sindical, repitiéndose un proceso que también ocurrió en el sector empresarial. La CUT se alinea con el gobierno de Lula en la crítica al “Mercosur comercial” y liberal, y en los esfuerzos para impulsar una agenda de complementación productiva. Continúa participando del Foro Consultivo Económico-Social del bloque, pero su importancia como actor autónomo y con agenda propia, que ya era limitada en los años 90, se reduce aún más. Más allá del hecho puntual, y en rigor a la verdad, los temas regionales –es decir, sudamericanos, no sólo propios del Mercosur– nunca formaron parte de la agenda económica de las centrales sindicales.

4. Conclusión: juego de condicionantes y juego de actores

La perspectiva de largo plazo aquí adoptada para describir y analizar el juego de los condicionantes y actores que conforman la política económica regional de Brasil y, en particular, su agenda de comercio e inversiones, pone en evidencia el peso de los condicionantes domésticos; ente ellos, la resiliencia de aquellos factores heredados del período de sustitución de importaciones. Es notable el rol que desempeña durante todo el período –remarquemos que con mayor intensidad antes de 1990 y después de 2010– el componente defensivo, en la esfera exterior, del proyecto “industrialista”, respaldado por una vas-

ta coalición de intereses privados y preferencias públicas de política.

En ciertos momentos, evoluciones estructurales en el plano económico o inflexiones en las preferencias de política pusieron a prueba la resistencia de este condicionante, sólo para que reconfirmara su solidez.

En lo referente a la agenda de comercio e inversiones de Brasil en la región, este condicionante actuó como factor restrictivo a la profundización de la integración subregional e iniciativas orientadas a aumentar las importaciones desde otros países de la región. Se manifiesta y se legitima como "soberanismo económico", lo cual resulta favorecido por la asimetría de tamaño y poder económico existente entre Brasil y sus vecinos.

En este sentido, a pesar de que el aumento de los flujos de comercio e inversiones entre Brasil y sus vecinos haya generado intereses públicos y privados favorables a iniciativas más audaces por parte del país en esta área, las mismas fueron en general de corto aliento; incapaces de alterar la trayectoria planificada por la política regional brasileña en relación a tales temas.

Del mismo modo, el surgimiento de China como aliado comercial de primer orden de los países sudamericanos y su impacto sobre la competitividad de las exportaciones brasileñas hacia los países de la región no fue capaz de generar una reacción estratégica por parte del Gobierno brasileño. Los productos industriales brasileños han venido perdiendo espacio en relación a la competencia asiática en los países de América del Sur; tal riesgo resulta agravado por la negociación de acuerdos comerciales entre algunos países de la región con países asiáticos. Estos hechos apenas consiguieron generar preocupaciones entre actores públicos y privados, quedando la excepción a tales reacciones a cargo de ciertas inversiones brasileñas en sectores

intensivos en recursos naturales –iniciativas que pueden vincularse, al menos parcialmente, a la competencia con China por el acceso a tales recursos en la región.

En la práctica, la adhesión del Gobierno brasileño a las críticas por la "integración liberal" de los años 90, sin revertir la apertura asociada a dicho período, drenó drásticamente la agenda de comercio e inversiones del país en la región. Esta agenda evolucionó en la actualidad a través de una planificación que combina entendimientos bilaterales gobierno-gobierno con la promoción de los intereses de grandes grupos del sector de ingeniería y construcción. La agenda de normas y de institucionalización de las relaciones de comercio e inversiones es inexistente en la estrategia actual del Gobierno brasileño.

Es cierto que el proyecto subregional de integración (Mercosur) e iniciativas empresariales de exportación e inversiones intra-regionales generaron intereses económicos en la región como un mercado. También resulta incuestionable que los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil interpreten la integración sudamericana y las instituciones políticas regionales creadas bajo el impulso de Brasil como factores positivos.

No obstante, estos incentivos económicos y preferencias políticas nunca han sido capaces de generar inflexiones más profundas y duraderas en la matriz de política regional de Brasil. Más que para cualquier otro país de la región, se aplica a Brasil la caracterización del regionalismo sudamericano ofrecida por Merke (2010): "un proceso híbrido que tanto aparece como un espacio subóptimo en el cual son pocos los actores que desean sepultarlo, pero también son pocos los actores que desean perfeccionarlo".

Referencias Bibliográficas

BNDES (2011) - *Área de comércio exterior* – Apresentação em Power Point de Luis Antonio Dantas, no Seminário África na Agenda Econômica do Brasil, organizado pelo CINDES e CEBRI, no Rio de Janeiro, em 22 de novembro.

CEPAL (2005) – *Foreign Direct Invest in Latin America and the Caribbean*.

Hurrell, A. (2009) – *Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes,* in Hurrell, A., Soares de Lima, M.R., Hisrst, M., MacFarlane, N., Narlikar, A. e Foot, R. – *Os BRICs e a ordem global*, Série Entenda o mundo, FGV de Bolso, FGV Editora.

Soares de Lima, M. R. (2005) – *Aspiração internacional e política externa*. In Revista Brasileira de Comércio Exterior n. 82, janeiro/março.

ANEXO

Matriz de condicionantes y actores de la agenda de comercio e inversiones de Brasil para la región

	Condicionantes domésticos	Condicionantes externos o ambientales	Estrategia regional: relevancia relativa	Estrategia regional: foco	Actores públicos relevantes	Actores privados relevantes	
						Empresariales	Trabajadores
Industrialización proteccionista	Agenda de sustitución de importaciones / proyecto industrial autónomo.	Recurrencia de crisis cambiarias.	Baja	Comercio / Acuerdos sectoriales limitados (ALALC/ALADI)	MRE	Asociaciones sectoriales (negociaciones ALALC e ALADI)	
Años 90	Reformas liberales pragmáticas, limitadas por preocupaciones con el sector industrial. Sectores que compiten con importaciones mantienen hegemonía en las políticas comerciales e industriales.	Fin de la Guerra Fría Globalización Regionalismo abierto	Media (Mercosur)	Comercio (principalmente) e inversiones, en un modelo de regionalismo abierto	MRE, MDIC Petrobrás	CNI, FIESP, Asociaciones sectoriales	CUT
Gobiernos de Lula	Continúa la prioridad industrial, pero aparecen sectores competitivos (agro y minería). Proyección internacional de Brasil: se incrementa el multilateralismo en Brasilia. Aumenta la distancia económica entre Brasil y aliados en la región.	Ambiente post-liberal en LA y en el mundo Cambios en la política y agenda de políticas. Fin de la convergencia liberal entre países de la región. Crisis de los proyectos de integración de los años 90 en Sudamérica.	Media	Político, en el ámbito sudamericano Diálogo económico bilateral, en detrimento del Mercosur	Presidencia de la República y su Asesoría, MRE, BNDES, Petrobrás	Grandes empresas del sector de ingeniería y construcción	
Gobierno de Dilma	Preocupación con desindustrialización. Activismo en política industrial y comercial.	Crisis internacional. Aparición y competencia de China (inclusive dentro del mercado brasileño)	Baja	Político, en el ámbito sudamericano	MRE, BNDES	Grandes empresas del sector de ingeniería y construcción	

Capítulo III

Energía Eléctrica - aprovechamiento de complementariedades entre países de América del Sur

Jerson Kelman y Sinval Zaidan Gama

En este texto se examinan algunas posibilidades de cooperación energética, algunas de ellas ya exitosamente llevadas a cabo; otras, sin tanto suceso. El propósito es aprender la lección sobre lo que puede y lo que no puede ser alcanzado en términos de cooperación energética. El punto de partida es el reconocimiento de que la existencia de una oportunidad técnica de cooperación es condición necesaria, aunque no suficiente, para que la cooperación efectivamente tenga lugar. La suficiencia depende de la movilización de liderazgos regionales que cuenten con el respaldo de un capital diplomático capaz de materializar una visión común sobre cómo alcanzar resultados de los que todos se benefician.

Introducción

Quienes planifican el uso de las riquezas naturales suelen examinar las alternativas técnica y económicamente viables para garantizar seguridad y economía en la atención de las necesidades energéticas de un país o de un conjunto de países, sin considerar las limitaciones políticas o de soberanía nacional. En dicho ejercicio teórico, se evalúan diferentes fuentes energéticas que se vinculan a los mercados consumidores a través de redes, tanto las eléctricas como los oleoductos y gasoductos. Se tiene la expectativa de que, si los beneficios resultan significativos, será posible hallar una manera de flexibilizar las barreras políticas y de convencer a países vecinos para cooperar en la instalación de proyectos que beneficien a todos.

Si América del Sur fuese un único país, tendría suficientes recursos como para no depender energéticamente del resto del mundo. Sin embargo, como tales recursos ostentan variados costos de extracción y no están uniformemente distribuidos en el continente, el autoabastecimiento de tal "país" habría de depender de la construcción de algunos proyectos que, a pesar de ser técnicamente viables, no lo serían hoy en día por circunstancias económicas. Por otro lado, la simulación del país único sirve para identificar otros diversos proyectos, también técnicamente viables, que ofrecerían beneficios inmediatos a los países involucrados. Son proyectos que no salen del papel debido a limitaciones políticas, regulatorias y de "capital diplomático" del conjunto de países del continente.

En este texto se examinan algunas posibilidades de cooperación energética, algunas de ellas ya exitosamente llevadas a cabo; otras, sin tanto suceso. El propósito es aprender la lección sobre lo que puede y lo que no puede ser alcanzado en términos

de cooperación energética. El punto de partida es el reconocimiento de que la existencia de una oportunidad técnica de cooperación es condición necesaria, aunque no suficiente, para que la cooperación efectivamente tenga lugar. La suficiencia depende de la movilización de liderazgos regionales que cuenten con el respaldo de un capital diplomático capaz de materializar una visión común sobre cómo alcanzar resultados de los que todos se benefician.

Cuando el recurso energético se localiza en la frontera entre dos o más países

La necesidad de cooperación es bastante obvia cuando el recurso natural es de propiedad común a dos países. Es el caso del potencial hidráulico de un río fronterizo. Itaipu, por ejemplo, que durante mucho tiempo fue la mayor usina hidroeléctrica del mundo, se localiza en el río Paraná, en el tramo divisorio entre Brasil y Paraguay. Habría sido técnicamente posible construir otra usina ubicada aguas arriba, en territorio exclusivamente brasileño. Sin embargo, en dicha hipótesis, existiría menor capacidad de producción de energía, y se habría dejado escapar la oportunidad de poner en práctica la política que busca, en la medida de lo posible, el desarrollo equilibrado entre países vecinos.

En el caso de Itaipu, la cooperación entre los dos países se formalizó a través de un tratado que atribuyó exclusivamente a Brasil la responsabilidad de financiar la usina, pero que dividió la energía generada en partes iguales entre ambos países. Para que no existan dudas al respecto, la mitad de los generadores producen energía en 60 Hz, que es el estándar de frecuencia utilizado en Brasil, y la otra mitad, en 50 Hz, el estándar paragua-

yo. El tratado establece incluso que la porción paraguaya de la energía que no sea necesaria para el propio Paraguay sólo puede ser vendida a Eletrobrás de Brasil, la cual a su vez la revende a las distribuidoras de electricidad brasileñas[1]. La rentabilidad de Itaipu sirve para pagar el relativamente pequeño costo operativo y los *royalties* al Tesoro de ambos países por la utilización del recurso binacional (potencial hidráulico). Hasta 2023, sirve también para amortizar la deuda con el Tesoro brasileño. Luego de 2023, el costo de la energía de Itaipu podrá abaratarse significativamente, tanto para los consumidores localizados en Brasil como para los de Paraguay.

Ese éxito de cooperación no se repitió en el caso de la usina de Yaciretá, localizada en el mismo río Paraná, aguas debajo de la usina de Itaipu, en el tramo de frontera entre Argentina y Paraguay. Análogamente al caso de Itaipu, le correspondió al Tesoro argentino financiar los costos de construcción. El caso es que la construcción llevó un tiempo excesivo, y los intereses se acumularon antes de su puesta en marcha. El resultado es que hoy la usina es impagable. Esto significa que el valor presente del flujo de ganancias proyectado para la usina es insuficiente para pagar la deuda con el Tesoro argentino. En la práctica Yaciretá se convirtió en una usina sin posibilidades de producir beneficios para Paraguay, que, vale decir, no tiene demanda propia para la energía que habría de generarse[2]. Ante tales

1 Durante el gobierno de Lula, el tratado de Itaipu fue enmendado para permitir aumentar el valor anual de esa energía de U$S 120 millones a U$S 360 millones. Para los consumidores brasileños, ello significó un incremento en el costo de generación de energía del orden del 1% (sin considerarse el costo de transporte de la energía, las tasas y los impuestos). En el caso de Paraguay, significó un refuerzo del presupuesto gubernamental de aproximadamente el 10%. Aparentemente, la acumulación de "capital diplomático" fue lo que motivó al gobierno brasileño a ceder ante la presión paraguaya por dicho cambio.

2 Paraguay no posee demanda para consumir la cuota que le corresponde de la energía generada en Itaipu, mucho menos aún para la energía generada por Yaciretá e Itaipu en conjunto.

circunstancias, el gobierno paraguayo expresa escaso interés en reubicar a la población del área que quedaría inundada, lo que hace que la usina no pueda operar a plena capacidad[3].

El caso de Yaciretá demuestra que es preciso que ambos países tengan la perspectiva de ganancias futuras a lo largo de la vida útil del emprendimiento, para que el aprovechamiento de un recurso natural compartido sea exitoso. La lección fue aprendida y está siendo observada en las tratativas en curso para el desarrollo de nuevos aprovechamientos del río Paraná, entre Argentina y Brasil, y en el río Madeira, entre Bolivia y Brasil.

Cuando el recurso energético de un país es compartido con los vecinos

La situación se torna mucho más compleja cuando se pretende que el recurso energético localizado en el país A sea compartido con el país B. Por ejemplo, se constató en los años 90 que la superabundancia de gas natural de la Argentina podría ser utilizada para producir energía eléctrica para consumo en Brasil. Se implementaron dos esquemas. En el primero, la electricidad sería producida en la propia Argentina, en termoeléctricas, y exportada a Brasil. Para ello, una empresa privada española firmó contrato de compra de energía eléctrica con la generadora argentina, construyó las líneas de transmisión de alta tensión con capacidad de transmisión de hasta 2200 MW y firmó, por el otro lado, los contratos de venta de energía con Brasil.

En el segundo esquema, una empresa privada norteamericana construyó una usina termoeléctrica en el sur de Brasil

3 Yaciretá produce cerca del 80% de la energía que podría generar.

(Uruguayana), que debería utilizar el gas argentino enviado a través de un gasoducto. En ambos casos, la cooperación entre Brasil y Argentina debería materializarse a partir de contratos comerciales entre empresas con base en ambos países. Es decir, no hubo un tratado ratificado por los respectivos senados, al contrario de lo que ocurrió en el caso de Itaipu. La ausencia de un tratado resultó altamente relevante cuando Argentina enfrentó problemas económicos y su inversión disminuyó. La parte argentina del negocio pasó a tener dificultades en la utilización del gas natural para producir electricidad, por lo que a partir de 2005, el gobierno argentino decidió disponer del escaso combustible para satisfacer las necesidades domésticas. Esa decisión no afectó solamente a los brasileños. También los chilenos se quedaron sin gas exportado de Argentina y tuvieron que afrontar una severa crisis. Al tomar esa decisión perjudicial para los consumidores brasileños y chilenos, el gobierno argentino despreció el contenido de los contratos entre las empresas.

El episodio es fuente de una radical enseñanza: los flujos de energía entre países deben ser disciplinados no sólo por compromisos comerciales, sino también por tratados ratificados por los respectivos congresos. Naturalmente, no satisfacen esa condición los tratados firmados por gobiernos autocráticos, al margen de cualquier control democrático. Pueden tener hasta un matiz de legalidad, pero en verdad no son legítimos. Corren el riesgo de ser cuestionados a futuro.

La eliminación del flujo de electricidad y gas desde Argentina hacia Brasil contribuyó fuertemente al "sofocón" de inicios de 2008, cuando el precio *spot* de la energía eléctrica se disparó hacia más de R$500/MWh y la probabilidad de sufrir un déficit de electricidad alcanzó la preocupante marca de 20%. Después de esa crisis, las líneas de transmisión y el gasoducto

quedaron en desuso. Hoy día, la conexión eléctrica es utilizada principalmente como vía de flujo de energía en el sentido opuesto al originalmente concebido. Es decir, desde Brasil hacia Argentina, durante los inviernos.

Es interesante explicar cómo sucedió tal reversión: cuando el gobierno argentino buscó la ayuda del gobierno brasileño para evitar el racionamiento, al poco tiempo de la frustrada experiencia del envío de flujo energético de Argentina hacia Brasil, que casi provocó racionamiento en el país, hubo una comprensible hesitación por el lado brasileño. En forma recíproca al comportamiento argentino, no se admitía que el agua almacenada en los reservorios brasileños fuese utilizada para atender el interés argentino, provocando a la vez una disminución del stock en los reservorios, aumento del precio *spot* y el aumento de la probabilidad de racionamiento en el propio Brasil. En una primera instancia, se admitió que solamente la energía generada por usinas térmicas ociosas o por hidroeléctricas que estuvieran vertiendo podría ser exportada. En segunda instancia, luego de muchas negociaciones entre ambos países, se pasó a admitir la depleción de los reservorios brasileños, en tanto y en cuanto Argentina devolviese en los meses subsiguientes la misma cantidad de energía.

Es posible y ventajoso, tanto para Brasil como para Argentina, evolucionar hacia una tercera instancia de cooperación, a pesar de que aún sea inferior a la originalmente planificada. Como las líneas de transmisión ya están construidas, tiene total sentido establecer flujos energéticos siempre que el precio del MWh en el destino sea mayor que en el origen. Es el principio básico del comercio. De esa forma, el proyecto originalmente concebido para exportación de energía firme desde Argentina hacia Brasil se transformaría en un proyecto que ha-

bría de preservar la existencia de ganancias económicas para ambos países, sin que el país circunstancialmente exportador comprometiese su seguridad energética.

Después de la crisis del gas en Argentina, la usina termoeléctrica de Uruguayana y su gasoducto permanecieron sin funcionar durante años; y continúan sin expectativa de utilización regular. Sin embargo, en la crisis de enero de 2013, cuando los reservorios de las hidroeléctricas brasileñas quedaron nuevamente con poco stock y la probabilidad de déficit energético volvió a elevarse, los dos países llegaron a un acuerdo que permitió el funcionamiento de la usina durante algunos meses, con la condición de que Brasil se responsabilizara por el costo de la inyección de gas natural licuado –GNL, traído desde Trinidad y Tobago– en los gasoductos argentinos, para reponer la cantidad de gas utilizado en la usina de Uruguayana.

Recientemente, Perú y Brasil firmaron un tratado para estudiar la eventual construcción del aprovechamiento hidroeléctrico de Inambari (2500 MW). Los análisis iniciales indican que la mayor parte de la energía producida en la usina podría ser exportada hacia Brasil, por lo menos durante los primeros años de funcionamiento de la planta. Para Brasil se presentaba una segunda ventaja: el reservorio de Inambari aumentaría la energía firme[4] de las usinas localizadas aguas abajo, Jirau y Santo Antônio, ambas en territorio brasileño.

¿Y cuál sería la ventaja para los peruanos? En primer término, la sólida inversión de empresas privadas (empresas de capital brasileño instaladas en Perú) en el aprovechamiento de

4 Energía firme es la cantidad de energía que una usina hidroeléctrica produce incluso en una sequía, y que puede ser vendida con seguridad en un contrato de largo plazo. Depende de la regularidad de los flujos del río y de la existencia o no de reservorios localizados aguas arriba. Los reservorios sirven para acopiar el exceso de agua durante la época de lluvias para su utilización en períodos secos.

un recurso natural peruano que, de otra manera, permanecería improductivo por muchos años. En segundo lugar, la recaudación de impuestos asociados a la producción de energía eléctrica durante toda la vida útil del emprendimiento. Y en tercero, la posibilidad de redirigir energía producida en Inambari hacia el mercado peruano, en la medida en que exista demanda.

Inambari provocará impactos socioambientales en Perú, no en Brasil, lo cual agrava la inevitable oposición de organizaciones ambientalistas. De tal manera, es condición *sine qua non* para el desarrollo del emprendimiento el hecho de que se firme un tratado por parte de ambos países, estipulando los acuerdos necesarios y las reglas de acción. Ya existe consenso acerca de que la energía generada en territorio peruano debe ser utilizada prioritariamente para atender las necesidades de dicho país, exportándose el excedente. En tal sentido, también se estudian otras alternativas. Entre ellas, el escalonamiento de la construcción, para poner a disposición de Perú toda la energía producida, asociado esto a la exportación de la electricidad eventualmente excedente hacia Chile; asunto que habrá de retomarse más adelante.

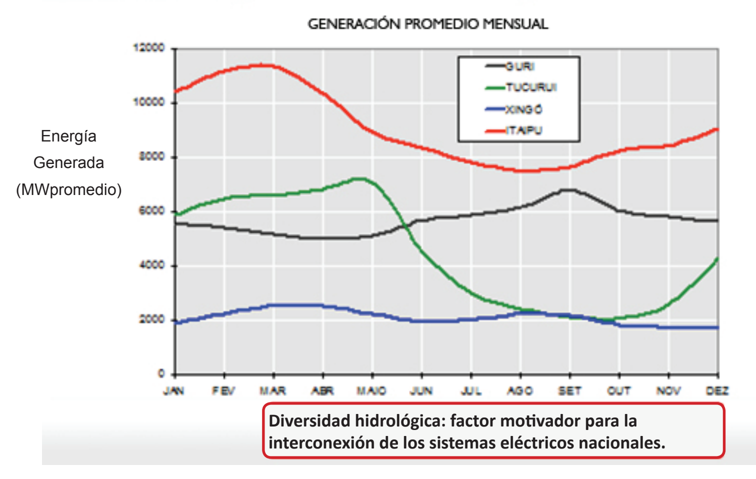
El comentario sobre Inambari aplica un principio general: no es sustentable cualquier acuerdo que suponga que el país A habrá de exportar energía hacia el país B si esa energía fuera a hacer falta en A. Así, en la fase de planificación, es preciso destinar prioritariamente el uso de los recursos energéticos a la utilización interna, con la exportación de los excedentes. Sin embargo, eso no significa que ante una situación de carencia energética, el país exportador deba actuar abruptamente, sin negociar una transición con el país importador. Es más, cuando el problema es examinado en forma conjunta, algunas veces con la participación de otros países, es posible encontrar

soluciones ingeniosas que no serían posibles si el problema fuera tratado en forma aislada. El caso de exportación de una pequeña cantidad de energía eléctrica producida en la usina de Guri, en Venezuela, para la casi total atención de la demanda del estado brasileño de Roraima, en la Amazonia, es un buen ejemplo de ello. La cooperación es exitosa hace ya más de una década, a pesar de algunas crisis asociadas a los bajos flujos de los afluentes al lago Guri, que fueron bien resueltas a través de competentes negociaciones.

¿Qué puede proporcionar la cooperación energética a los países de América del Sur?

El relato de algunos casos poco exitosos no significa que los autores descrean de la posibilidad de una cooperación energética más intensa entre países del continente. Al contrario, el propósito de tales comentarios es aprender de la historia, no repetir los errores y mejorar en el futuro. Existe un enorme potencial de situaciones ganar-ganar en la utilización cooperativa de los recursos naturales de la región, debido esto a la diversidad de recursos y de estándares de consumo. Por ejemplo, hay importantes centros consumidores cuya demanda máxima de electricidad está desfasada en tres horas, en razón de los husos horarios; en algunos países, el consumo más intenso sucede en invierno, a causa de la calefacción, en otros durante los veranos, en razón de la refrigeración; las regiones alcanzadas por sequías, que producen una disminución de la producción de hidroelectricidad, pueden ser auxiliadas con energía generada en otras cuencas hidrográficas, gracias a la diversidad hidrológica, como ya ocurre en Brasil. Como ejemplo, la figura abajo muestra la diversidad hidrológica entre las cuencas hidrográficas de Brasil y de Venezuela.





Fuente: Eletrobrás

La posibilidad de una mayor integración de América del Sur estuvo siempre en la pauta de las discusiones diplomáticas entre los países en el marco de investigación de la búsqueda de oportunidades para inversiones de las empresas privadas. Tal vez, la "comunicación" Atlántico – Pacífico sea la más emblemática, ya que permitiría a los países atlánticos mejores condiciones de competir en los mercados asiáticos y de la costa oeste de los EUA y, a la vez, determinaría un mejor acceso para los países del Pacífico a los mercados europeo y de la costa este de los EUA.

En el campo energético, existe un conjunto de entidades gubernamentales dedicadas a la "causa" de la integración (OLADE, ALADE, CEPAL, IIRSA, BID, CAF) y, también, organizaciones no gubernamentales, como la CIER y la WEC. En el ámbito de las alianzas de naciones (Mercosur, Comunidad

Andina de Naciones, UNASUR) se promueven diversos estudios, proyectos y debates sobre el asunto. En particular, existe un Consejo Ministerial de Energía funcionando en la UNASUR y se considera la elaboración de un Tratado Energético Sudamericano.

Como muestra el cuadro abajo, hay países de América del Sur en los cuales menos del 80% de la población es atendida con energía eléctrica. Es decir, en pleno siglo XXI existen aún importantes bolsones a los cuales la energía aún no ha llegado.

País	Población Total (Mil)	Población Atendida (Mil)	% Población Atendida	Residencias Totales (Mil)	Residencias Atendidas (Mil)	% Residencias Atendidas
Argentina	40.134	s/d	s/d	s/d	11.724	95,0
Bolivia	10.225	7.646	74,8	2.502	1.871	74,8
Brasil	193.934	190.575	98,3	57.037	56.140	98,4
Chile	16.970	s/d	s/d	5.133	4.928	96,0
Colombia	44.460	38.620	86,9	10.571	9.559	90,4
Ecuador	13.627	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Paraguay	6.396	6.266	98,0	1.204	1.180	98,0
Perú	29.132	22.443	77,0	7.996	5.917	74,0
Uruguay	3.345	3.271	97,8	1.392	1.361	97,8
Venezuela	28.584	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

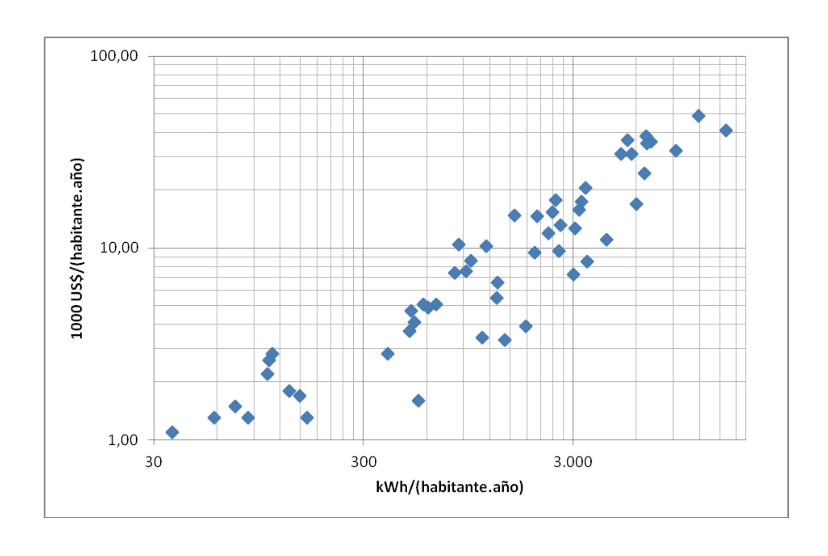
Fuente: CIER – datos 2009

Naturalmente, los países que más utilizan la energía eléctrica en actividades económicas, tienden a optimizar su crecimiento. La tabla a continuación muestra el consumo de las diferentes categorías en GWh por año. La última columna fue agregada a los datos originales, producidos por el CIER, suponiendo que sólo el consumo no residencial tiene efecto económico. Se observa que, bajo esa hipótesis, Chile es el país que más se destaca en el uso de la electricidad como insumo del proceso productivo, seguido por Brasil y Perú.

País	Consumo Residencial (GWh)	Consumo Industrial (GWh)	Consumo Comercial (GWh)	Otros (GWh)	Total	Actividad Económica
Argentina	31.626	32.087	18.026	10.337	92.076	66%
Bolivia	1.754	1.863	869	380	4.866	64%
Brasil	100.638	199.505	65.981	54.520	420.644	76%
Chile	8.901	33.400	6.386	1.994	50.681	82%
Colombia	19.076	14.205	9.384	3.694	46.359	59%
Ecuador	4.687	3.994	2.581	1.958	13.220	65%
Paraguay	2.692	1.517	1.218	1.036	6.463	58%
Perú	6.645	14.943	4.815	684	27.087	75%
Uruguay	2.946	1.751	1.528	1.019	7.244	59%
Venezuela	25.691	ND	ND	ND	61.096	58%

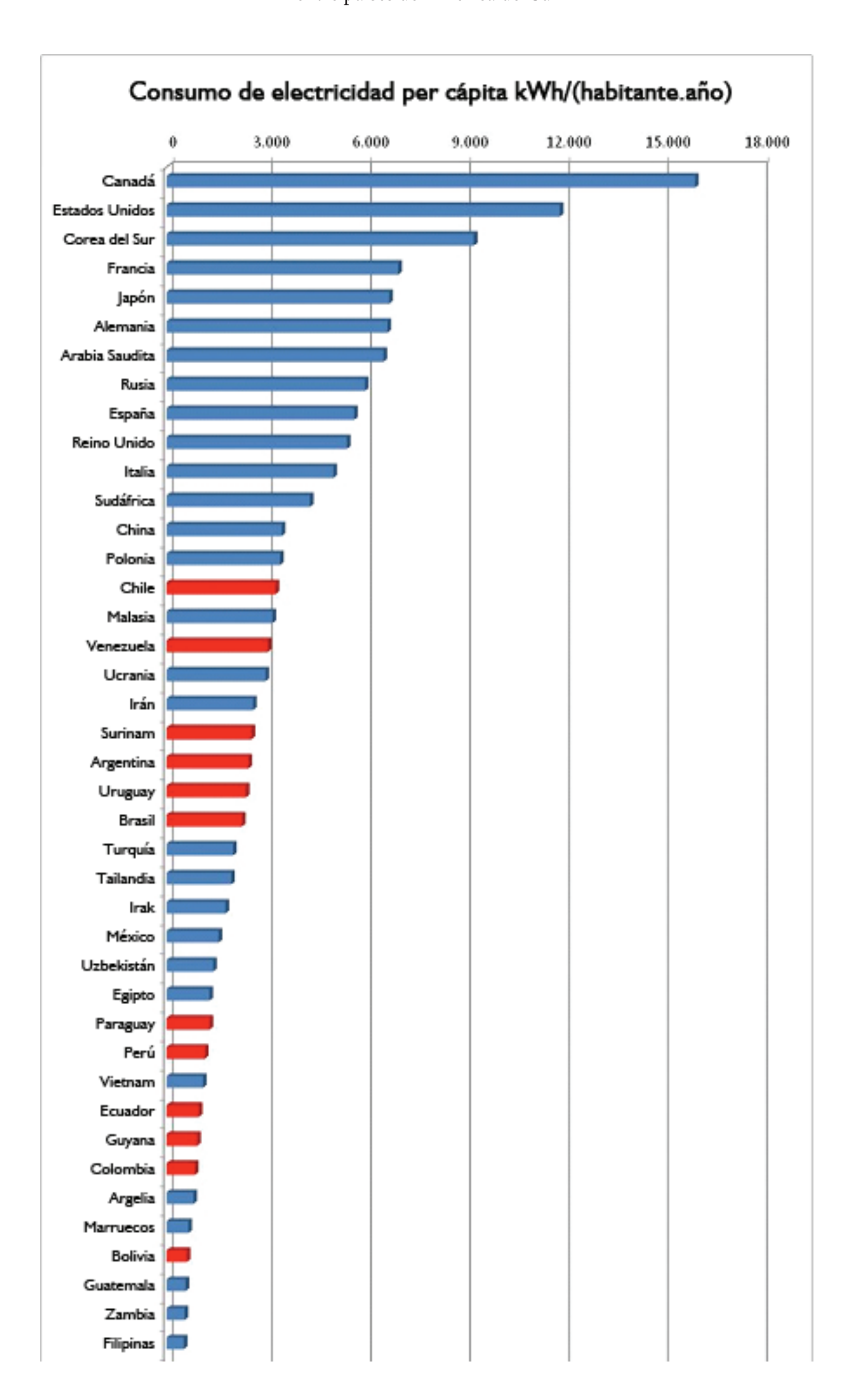
Fuente: CIER – datos 2009

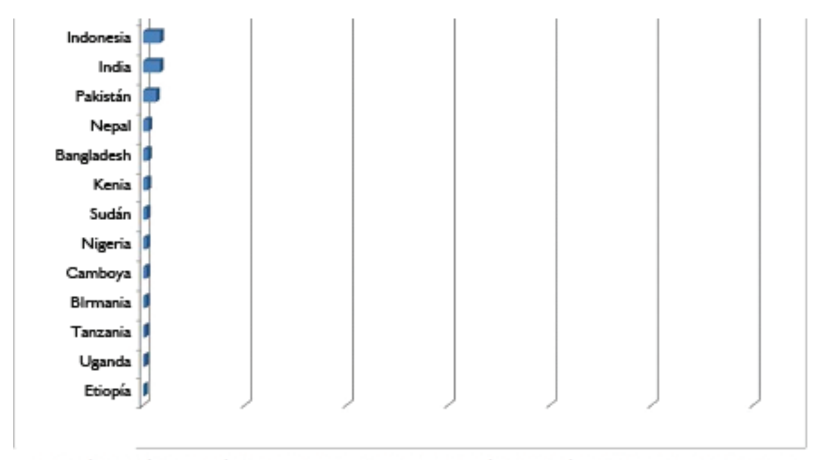
Es bien conocida la relación entre consumo de electricidad per cápita y renta per cápita, como lo demuestra el gráfico abajo, confeccionado en escala bi-logarítmica para la unión de dos conjuntos: (a) los países más poblados del mundo (más de 25 millones de habitantes); (b) todos los países de América del Sur, independientemente de su población.



La figura de abajo compara el consumo per cápita del mismo conjunto de países utilizados en la confección del gráfico de arriba.

Como el consumo per cápita de América del Sur es de apenas 2048 kWh/habitante.año, lo cual equivale al 75% del promedio mundial de 2720 kWh/habitante.año, hay aún mucho por hacer en el sentido de disponibilizar más energía para más gente en América del Sur. No correspondería utilizar a los "campeones" de consumo per cápita de electricidad (en el gráfico de arriba, Canadá y EUA) como paradigmas para América del Sur, en razón de que el exagerado estándar de consumo es ambientalmente insustentable e incluye un desperdicio. Por otro lado, tampoco es razonable imponer límites al uso de los recursos naturales sudamericanos para la producción de energía eléctrica –en particular, la construcción de usinas hidroeléctricas–, como hacen muchas ONGs nacionales e internacionales. Las mismas argumentan que no sería necesario producir más energía en la región, sino que bastaría con utilizarla mejor. De hecho, como los ricos de los países de América del Sur desperdician energía de manera análoga a los consumidores de los países desarrollados, aún hay hábitos por cambiar para incrementar la costumbre del uso eficiente. Sin embargo, ello no significa que la conservación de la electricidad por sí sola sea capaz de acelerar el desarrollo. También es preciso aumentar la producción y, consecuentemente, el consumo per cápita.


Consumo de electricidad per cápita kWh/(habitante.año)
0
3.000
6.000
9.000
12.000
15.000
18.000
Canadá
Estados Unidos
Corea del Sur
Francia
Japón
Alemania
Arabia Saudita
Rusia
España
Reino Unido
Italia
Sudáfrica
China
Polonia
Chile
Malasia
Venezuela
Ucrania
Irán
Surinam
Argentina
Uruguay
Brasil
Turquía
Tailandia
Irak
México
Uzbekistán
Egipto
Paraguay
Perú
Vietnam
Ecuador
Guyana
Colombia
Argelia
Marruecos
Bolivia
Guatemala
Zambia
Filipinas



Selección de países con más de 25 millones de habitantes + países de América del Sur. Datos originales extraídos de http://www.indexmundi.com/

En la reunión de la ONU Río + 20 fueron asumidos compromisos para avanzar en la provisión de mayor cantidad de energía en países carentes, inclusive con la creación de la *Sustainable Energy For All* –una entidad con participación de gobiernos y de la iniciativa privada–, que tiene el objetivo de asegurar el acceso universal a la electricidad, aumentar la eficiencia energética e incrementar la participación de energías renovables. En América del Sur hay mucho por ganar para la consecución de dichas metas en tanto resulte posible avanzar en la creación de un ambiente cooperativo entre los países.

Existen casos en los que se observa el vertido de agua de los reservorios de un país y, al otro lado de la frontera, el país vecino viéndose en la necesidad de racionar la energía eléctrica o teniendo que generarla a través de la quema de combustibles fósiles. Si fuese posible establecer una mejor cooperación, la economía sería del orden de U$S 1.000 millones anuales[5]. Esa

5 "Transacciones de energía entre los sistemas de las comunidad Andina, América Central y Cono Sur – Factibilidad de su Integración" (Proyecto CIER 15)

expectativa se confirma con la experiencia brasileña de operación integrada del parque hidrotérmico, tomando ventajas de la diversidad hidrológica de las cuencas hidrográficas. Esos beneficios, actualmente aprovechados sólo por Brasil a nivel doméstico, podrían expandirse; en particular para aprovechar la diversidad de los regímenes hidrológicos de las cuencas de Venezuela, Colombia, Guyana y Surinam, en relación a las cuencas hidrográficas de Brasil, Argentina y Paraguay. Debe considerarse también la diversidad del período de deshielo de las cordilleras, que provoca una época de flujos incrementados en los ríos de la parte sur del continente.

El incremento de la integración energética resultaría en beneficios cuantificables en cuatro áreas: (I) economía de combustible; (II) reducción de emisiones de carbono; (III) seguridad en la atención; y (IV) minimización del costo. El propio estudio del CIER mostró que es posible adoptar esquemas de interconexión eléctrica que respeten las políticas de cada país, que no dependan de adaptaciones regulatorias profundas en los mercados internos de los países involucrados en la cooperación y que maximicen los beneficios para los consumidores, a partir de que sean respetados los siguientes principios:

1. *Autonomía de cada país* – Las interconexiones no requieren un esquema regulatorio único, y sí reglas claras de formación de precios y manejo de la seguridad operativa.
2. *Respaldo institucional* – Los acuerdos de interconexión deben siempre estar respaldados por un Tratado entre los países involucrados.
3. *Seguridad operativa* – Cada país debe decidir de manera autónoma sus criterios de seguridad para la expor-

tación de energía. En caso de dificultades de suministro, la prioridad debe ser para el suministro local (esto es, se puede reducir la exportación), a excepción de los contratos *firmes* de exportación. En estos casos, los mismos deben reducirse en la misma proporción de las acciones locales. En otras palabras, si hay un racionamiento de 5% de la demanda en el país, los contratos firmes deberían ser reducidos en 5%.

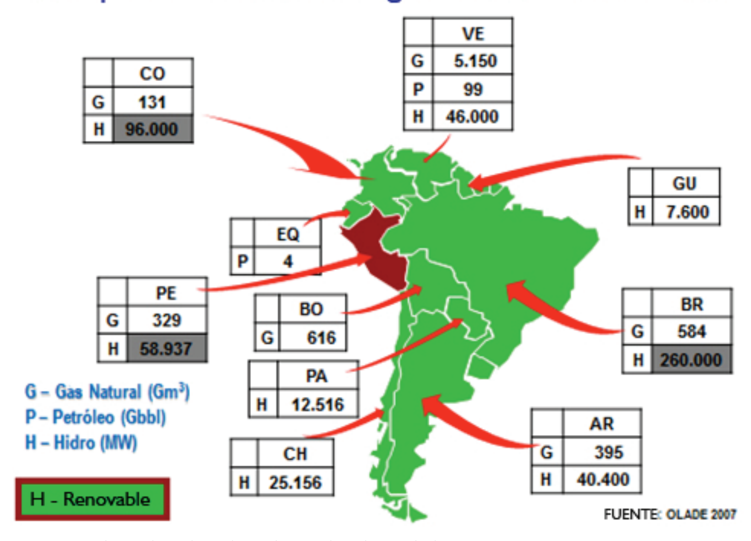
4. *Formación de precios para el intercambio* – Cada país debe ofertar, a cada etapa, una curva de *disposición a exportar* (precio por cantidad) y otra *curva de disposición a importar*. Estas curvas pueden ser *diferentes*, pues un país puede tener políticas internas de subsidios a los precios de combustible, u otros esquemas locales, que no deben ser "exportados". Además, la energía máxima ofertada en la curva de exportación refleja las políticas de seguridad operativa mencionadas en el ítem anterior.

La constitución de una especie de condominio continental resultaría en el uso optimizado de los recursos naturales, con la consecuente creación de riqueza y una más facilitada universalización de la atención. Para ello, sería necesario satisfacer cuatro condiciones, las cuatro "R" detalladas a continuación:

- Recursos Naturales
- Reglas (reglamentos, tratados, acuerdos)
- Redes (infraestructura de transmisión)
- Recursos Financiero (atractivo de la inversión)

Recursos Naturales

La figura de abajo presenta una síntesis de los principales potenciales energéticos (no solamente los eléctricos), de acuerdo a estudios realizados por la OLADE.



Fuente: Estudios Eletrobrás basados en los datos de la OLADE 2007

Cuando se hace foco en el potencial hidroeléctrico (tabla de abajo), se pone de manifiesto que en la mayoría de los países es escaso el porcentaje del potencial técnicamente explotable efectivamente desarrollado. ¡Perú y Bolivia ni siquiera han desarrollado el 10% de su potencial!

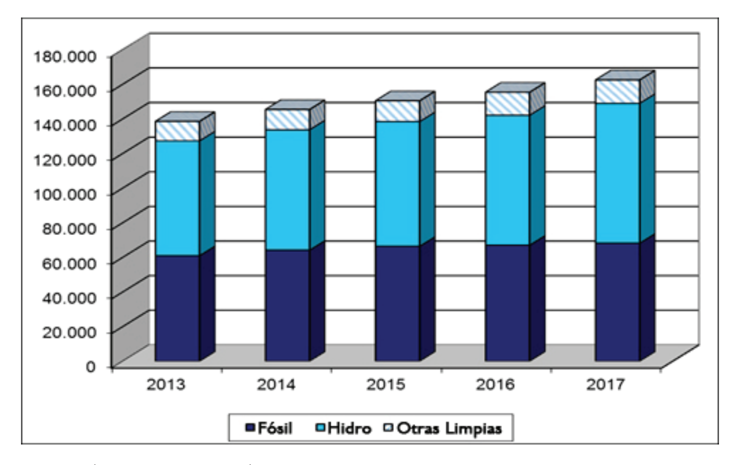
	Potencial (GW)		Potencial Desarrollado (%)	
	Capacidad teórica total	Capacidad técnicamente explotable	Capacidad teórica total	Capacidad técnicamente explotable
Argentina	40.4	14.8	24.4	66.4
Bolivia	20.3	14.4	2.4	3.4
Brasil*	260.0	180.0	28.2	40.8
Chile	25.9	18.5	18.9	26.5
Colombia	114.2	22.8	7.9	39.3
Ecuador	19.1	15.3	9.4	11.8
Paraguay	14.8	12.1	54.6	67.0
Perú	180.0	45.1	1.8	7.1
Uruguay	3.7	1.1	28,7	100.0
Venezuela	36.5	28.1	40.0	52.0
Otros	11.0	4.5	3.2	7.9
Total	726.1	356.7	17.5	35.7

Fuente: World Energy Council (2007), PNE 2030

Existe un conjunto de países con un significativo potencial hidráulico que aún no ha sido aprovechado: Brasil, Venezuela, Colombia, Perú y Argentina. De este grupo, Colombia y Perú tienen una demanda interna bastante inferior a la disponibilidad de recursos. Se constituyen en potenciales exportadores. Por el contrario, Brasil, Venezuela y Argentina tienen una demanda interna superior a la disponibilidad. Son potenciales importadores. Entre los países sin potencial significativo de recursos, algunos podrían constituirse en exportadores, dado que su disponibilidad es mayor que su necesidad: Surinam, Guyana, Paraguay y Bolivia. En el lado opuesto se puede ubicar a Guayana Francesa, Uruguay y Chile, con clara orientación importadora.

Desafortunadamente, esas posibles complementariedades en el uso del potencial hidráulico no son actualmente consideradas en los planes oficiales de los países de América del Sur. Por el contrario, lo que se observa en los documentos disponibles es el mantenimiento, y hasta incluso el aumento en la

utilización de combustible fósil para la producción de energía (figura abajo, energía medida en MWmed). Como se sabe, la energía hidroeléctrica contribuye muchísimo menos al efecto invernadero y es en general menos costosa que la energía termoeléctrica, generada a partir de la quema de combustibles fósiles.



Fuente: (Proyecto CIER 15)

Reglas

La decisión de invertir en infraestructura energética (líneas de transmisión, usinas generadoras de energía eléctrica, gasoductos o pozos de explotación de gas o petróleo) es irreversible. Si ocurriera cualquier tipo de divergencia entre el emprendedor y el gobierno huésped, no resultará posible transportar la infraestructura hacia otro país. La recuperación del capital invertido se efectiviza a lo largo de muchos años, y es precisa la confianza entre una y otra parte. Cualquier desacuerdo puede producir irreparables perjuicios. Como es imposible

prever en cláusulas contractuales todo lo que puede ocurrir a lo largo de décadas de convivencia con gobiernos bajo diferentes administraciones, es necesaria la existencia de reglas claras e instituciones públicas capaces de decidir sobre asuntos no previstos en los contratos; instituciones que actúen con sabiduría y exención, apuntando a la satisfacción no sólo de los intereses circunstanciales del país, sino también de los estratégicos.

Un país que no cumpla con tales principios –procediendo, por ejemplo, a la expropiación injustificada de alguna infraestructura construida por iniciativa privada–, aumentará la percepción de riesgo y disminuirá, en consecuencia, la cantidad de emprendedores interesados en realizar nuevas inversiones en un ambiente considerado hostil. Con la disminución de competencia entre emprendedores, aumenta la tasa interna de retorno para aquellos más arriesgados. A largo plazo, el ritmo de desarrollo económico y de creación de puestos de trabajo del país huésped tiende a enfriarse.

América del Sur es una región aún en proceso de maduración en lo atinente a reglas, tanto sea en su establecimiento como en su cumplimiento. Con la excepción de Chile, y tal vez de Colombia, prevalece en la región una ideología hostil a la iniciativa privada. Con frecuencia, la misma es tratada con desconfianza, como si el lucro derivase de alguna actividad de carácter ilícito. En este ámbito, innumerables formas de control son ejercidas por parte de los gobiernos sobre la iniciativa privada, lo cual eleva el costo de los emprendimientos, tanto por la proliferación de reglas burocráticas de difícil cumplimiento como por la consecuente corrupción.

Esto es aplicable a los ambientes político, económico, social, y también al sector energético. Sin embargo, los países se encuentran en diferentes instancias de evolución. Algunos

tienen un andamiaje legal establecido y tradición de hacer que las reglas sean respetadas. Lamentablemente, no se trata de la mayoría. Pertenecen a ese grupo Chile, Colombia, Brasil, Perú y Uruguay. Otro grupo está aún en la instancia de modificación continua de sus reglas, adaptándolas una y otra vez a las necesidades coyunturales del gobierno de turno. Podemos incluir en dicho grupo a Argentina, Paraguay, Ecuador, Bolivia y Venezuela. También existen países que ni siquiera establecieron un mínimo conjunto de reglas para el sector energético. Es el caso de Guyana y Surinam. El establecimiento de reglas de implantación posible y con chances de ser cumplidas es el mayor desafío de la región.

Es necesario conocer y aceptar las diferencias existentes y buscar perfeccionar los intereses de los países, fijando mecanismos a través de los cuales todos se beneficien. Observando la experiencia a nivel mundial en este sector, se verifica que no hay necesidad de armonización regulatoria, pero sí de establecer normativas para la prevención del abuso de poder del mercado, establecer foros de solución de conflictos en condiciones normales y críticas, además de estructurar mecanismos de protección ante riesgos. Solamente habrá avances en el establecimiento de "confianza" entre los involucrados a través de la existencia de reglas claras, justas y acordadas.

En este marco, ante los posibles conflictos entre los diferentes interesados (Agente-Agente, Agente-Estado y Estado-Estado), es necesario establecer con antelación el mecanismo de solución de eventuales controversias. Dos posibilidades pueden ser, por ejemplo, arbitraje o mediación. La complejidad de los potenciales conflictos depende del grado de integración energética de los países. Lo más común es que se trate de una simple interconexión, cuya funcionalidad se decide en cada

caso específico. Conceptualmente, sin embargo, puede tratarse de una integración plena entre los mercados, utilizándose los recursos energéticos como si perteneciesen a un único país. La integración plena es, por el momento, un concepto teórico porque, a pesar de que presuponga una ganancia económica de largo plazo para todos los países involucrados, admite que existan circunstancias en las que algún país resulte temporalmente perjudicado. Entre uno y otro extremo –simple interconexión e integración plena–, existe la alternativa de los despachos coordinados, que es una forma de colaboración en la cual sólo se admite la división de los recursos energéticos cuando el resultado es circunstancialmente favorable para todos los países involucrados.

Redes

América del Sur ya posee conexiones de relevancia, como se puede apreciar en la figura abajo:



Además de ellas, se encuentra en la fase final de construcción la interconexión Brasil-Uruguay, de 500 kV, que posibilitará una integración plena entre ambos países, en el caso que ese sea el deseo de los respectivos gobiernos. Existen también estudios en curso sobre el aprovechamiento sinérgico de los recursos energéticos de los países de la región Andina, de Brasil y Argentina, Brasil y Perú, Brasil y Bolivia, y el Arco Norte y el Arco Virtual Sur. La figura de abajo muestra la localización de tales estudios:



La Conexión Andina (Colombia, Ecuador, Perú y Chile) está siendo desarrollada en el ámbito gubernamental, con la participación de diferentes grupos de trabajo. Se trata de un refuerzo de la cooperación eléctrica entre países que tienen interconexiones de otra naturaleza ya establecidas. El Arco Norte interconecta a Guyana, Surinam y Guayana Francesa entre sí y con Venezuela, Brasil y países del Caribe. Consiste en una importante iniciativa para aumentar la relación de las tres antiguas colonias (inglesa, francesa y holandesa), aún hoy fuer-

temente vinculadas a las antiguas metrópolis, con el resto de América del Sur. Tanto Guyana como la Guayana Francesa reciben actualmente atención a partir de centrales que queman aceite combustible. Sin embargo, Guyana tiene un significativo potencial hidroeléctrico ya verificado, que podría ser utilizado para la exportación de energía sin comprometer la atención de la demanda local en la actualidad y en las próximas décadas. No es el caso de la Guayana Francesa, que debe constituirse en país importador de energía. Surinam, que ya cuenta con centrales hidroeléctricas en operación, tiene también un importante potencial hidroeléctrico a desarrollar. El principal desafío de la interconexión es la frecuencia eléctrica. Algunos de los países utilizan 60 Hz, y otros, 50 Hz.

El Arco Virtual Sur, incluyendo a Perú, Chile, Argentina y Brasil, se enfrenta al desafío de alcanzar múltiples objetivos: (I) eliminar dificultades actualmente existentes de naturaleza ambiental, que impiden el desarrollo de potencial hidroeléctrico en la región sur de Chile, (II) viabilizar el desarrollo regional del sur de Perú con la provisión de energía hidroeléctrica limpia y renovable a bajo costo, (III) sustituir la generación térmica en el norte de Chile, contaminante y de costos elevados, y (IV) fortalecer la provisión de los sistemas eléctricos de Brasil y Argentina. En este estudio, una central hidroeléctrica de gran porte (2.500 MW) habría de construirse en Perú para proveer de energía a las poblaciones del sur de Perú, y el excedente podría exportarse hacia el norte de Chile. Otra usina hidroeléctrica de porte equivalente (2.500 MW) sería construida para atender las necesidades del sur de Chile, exportándose el excedente hacia Argentina. Centrales de gran porte serían construidas en la frontera Brasil-Argentina (2.500 MW) para atender ambos mercados, y se construiría una línea de transmisión entre Brasil

y Perú. Con este trazado, no habría de resultar necesaria la línea de transmisión conectando la generación en el sur de Chile con la capital Santiago, que es fuertemente objetada por parte de los ambientalistas, en razón de que la generación del sur de Chile sería particularmente dirigida al sistema argentino, vecino inmediato. Las necesidades del norte de Chile serían parcialmente provistas por la generación en el sur de Perú. La generación en la frontera Brasil-Argentina resultaría de utilidad para el mercado de ambos países y se ligaría al sistema interconectado de Brasil. Y a través de él, al sistema peruano en la región amazónica. El arco así cerrado, demarcaría un "*hedge*" natural de seguridad para todos los países alcanzados.

Recursos Financieros

Como en cualquier emprendimiento, la disponibilidad de recursos financieros para la implantación de infraestructura que incremente la cooperación energética regional, depende de la percepción de riesgo de los emprendedores y financiadores, de cara a la rentabilidad esperada. América del Sur posee un conjunto de emprendimientos con enorme probabilidad de viabilidad económica y financiera, a partir de que se establezca un conjunto de reglas que sean percibidas por los potenciales inversores como justas y estables. Algunos países, como Colombia, Chile, Uruguay, Brasil y Perú han avanzado más en dicho campo, resultando ello en la captación de buena parte de las inversiones de la iniciativa privada. Otros países, como Ecuador, Bolivia y Argentina, se ven en la necesidad de presentar un respaldo gubernamental para hacerlos posibles. De un modo más general, se observa que no faltan recursos financieros cuando los proyectos están bien concebidos y el ambiente de negocios no es hostil.

Conclusiones

América del Sur es una región de enorme potencial para inversiones en infraestructura, debido a su riqueza de recursos naturales, tasas elevadas de crecimiento económico y necesidad tanto de creación de puestos de trabajo como de reducción de las desigualdades sociales. En ese contexto, se destacan los proyectos energéticos supranacionales que, si son bien evaluados en los aspectos ambiental y social, tienden a aumentar el grado de eficiencia y sustentabilidad de la matriz energética continental. Para hacerlos viables, es necesario que exista voluntad de los gobiernos para compartir una visión integrada regional que despierte el interés de las empresas, tanto de las privadas como de las estatales.

El mayor o menor atractivo de los proyectos de cooperación, depende de las cuatro "R" de los países participantes. La tabla a continuación presenta una visión cualitativa de los autores sobre el atractivo de los países de América del Sur (1=baja, 3=media, 3=alta).

País	Existencia de Recursos naturales	Capacidad de elaborar y cumplir reglas	Existencia de Redes o facilidad de construcción	Atractivo para obtener recursos Financieros
Argentina	3	1	2	2
Bolivia	3	1	2	1
Brasil	3	3	3	3
Chile	2	3	1	3
Ecuador	2	1	2	2
Guyana	2	2	3	2
Guayana Francesa	1	3	2	3
Paraguay	1	1	1	1
Perú	3	3	3	3
Surinam	2	2	2	2
Uruguay	1	3	2	3
Venezuela	3	1	2	1

Capítulo IV

De la IIRSA al COSIPLAN: Desafíos de la Integración Física de América del Sur

José Tavares de Araujo Jr.[1]

Este trabajo analiza los fundamentos económicos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), su desempeño durante la última década, la participación de Brasil en el emprendimiento, y los obstáculos para la concreción de las metas anunciadas en la reunión de Brasilia de agosto de 2000. La discusión se concentra en tres cuestiones principales: [a] la tensión entre los compromisos asumidos en el ámbito regional y las prioridades domésticas de cada país; [b] la

1 Para preparar este trabajo, conté con la colaboración de varias personas que me brindaron información sobre la evolución de la IIRSA en la última década. Agradezco particularmente a Antônio José Ferreira Simões, Ernesto Carrara, João Mendes Pereira, Nelson Siffert Filho y Wagner Cardoso. Extiendo mi gratitud también a los comentarios de Eduardo Augusto Guimarães y Sandra Polónia Rios a la versión inicial del texto. Los argumentos aquí expuestos son, integralmente, de exclusiva responsabilidad del autor.

heterogeneidad de los marcos regulatorios vigentes en el área de infraestructura; [c] las deficiencias de los actuales mecanismos regionales de cooperación económica. En base a una breve descripción del papel cumplido por el *Asian Development Bank* (ADB) en la modernización de la infraestructura de transportes de los países asiáticos en el pasado reciente, el trabajo expresa que las necesidades requeridas para asegurar la implantación del IIRSA no son triviales, y sí plenamente ejecutables.

1. Introducción

En el marco de las conmemoraciones por los 500 años del descubrimiento del país, el Gobierno brasileño promovió el primer encuentro entre los presidentes de los 12 países de América del Sur, realizado en Brasilia en agosto de 2000, en el cual fueron discutidos los principales temas de interés común de la región. Uno de los resultados de aquel evento fue el lanzamiento de la *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana* (IIRSA), que introdujo un abordaje innovador para enfrentar los desafíos de la integración económica del continente. En contraste con la fragilidad conceptual que había marcado a los proyectos de integración acordados entre estos países durante la segunda mitad del siglo pasado, la IIRSA fue formulada a partir de una fuente incuestionable de crecimiento de largo plazo, que es la generación de economías de aglomeración, conforme se demuestra en algunos textos clásicos de la teoría económica, como Marshall (1920), Perroux (1955) y Krugman (1991).

Los emprendimientos de la IIRSA fueron seleccionados en base al concepto de ejes de integración, consistente en reu-

nir grupos de proyectos con las siguientes características: [a] adecuación de los proyectos a los ecosistemas de cada región; [b] impactos transnacionales; [c] complementación entre las inversiones que, en cada eje, están organizadas alrededor de un determinado número de proyectos ancla; [d] sinergias resultantes de la interacción directa e indirecta entre los ejes; [e] generación de oportunidades de empleo y renta para los habitantes locales. Estos criterios llevaron a la definición de diez ejes de integración, los cuales forman actualmente una cartera que incluye más de 500 proyectos, representando una inversión total del orden de los 100 mil millones de dólares.

Los principios anunciados en la reunión de Brasilia fueron reiterados varias veces por los gobiernos de la región en los años subsiguientes. En diciembre de 2004, durante la reunión de Cuzco, los presidentes aprobaron la *Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010* (AIC), que seleccionó 31 proyectos de carácter prioritario, a ser concluidos hacia el final de la década, con un valor total de U$S14 mil millones. La agenda incluyó: 21 proyectos referentes a puentes y rutas, tres pasos de frontera, dos trazados ferroviarios (anillo ferroviario de San Pablo y ruta Los Andes-Mendoza), dos proyectos en el área de comunicaciones (servicios postales y acuerdos de *roaming* entre operadoras de telefonía celular), un puerto fluvial en Ecuador, la recuperación de la navegabilidad por el río Meta –que discurre por territorios de Colombia y Venezuela– y la construcción de un gasoducto en el noroeste de Argentina.

En mayo de 2008 fue creada la *Unión de Naciones Suramericanas* (UNASUR), cuyo tratado constitutivo incluye, entre sus objetivos específicos, *"el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables"*

(Art. 3). Para respaldar esta meta, fue instituido en agosto de 2009, el *Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento* (COSIPLAN), que incorporó, a través de su Foro Técnico, las funciones de la IIRSA.

Aunque de que la mayor parte de los proyectos de la AIC no hayan sido concluidos en el plazo previsto, el COSIPLAN anunció en noviembre de 2011, una nueva lista de emprendimientos, que hubo de denominarse Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API). Además de promover algunos cambios en la nomenclatura[2], la API corrigió ciertas deficiencias de la AIC y redefinió los plazos de ejecución de varios proyectos, anteriormente previstos para 2010.

El objetivo del presente trabajo es exponer que, más allá de algunas diferencias puntuales, los obstáculos para la implantación de la API son, en esencia, idénticos a aquellos que retardaron la conclusión de la AIC. La sección 2 comenta acerca del desempeño de la AIC y describe las principales características de la API. La sección 3 se concentra en los proyectos en los cuales participa Brasil, y discute la articulación de tales proyectos con otros emprendimientos en el país en el área de infraestructura. La sección 4 aborda las dificultades de carácter normativo, utilizando a modo de ejemplo al sector de transporte aéreo. La sección 5 destaca el rol de los mecanismos de cooperación regional. Finalmente, la sección 6 resume las conclusiones del texto.

2. La transformación de la AIC en API

Los 31 proyectos aprobados por los presidentes en diciembre de 2004 fueron seleccionados de acuerdo a cuatro

2 Por ejemplo, los antiguos proyectos *ancla* ahora reciben la denominación de *estructurados*, pero su función estratégica en el marco de cada eje de integración no sufrió alteraciones.

criterios principales: [a] emprendimientos con fuerte apoyo político interno en los países involucrados, contándose con la participación del área económico-financiera de los gobiernos, a efectos de asegurar la prioridad estratégica de las inversiones; [b] preferentemente, debería tratarse de proyectos ancla, o vinculados a proyectos ancla, con gran impacto y exposición; [c] proyectos con nivel avanzado de preparación y con buenas perspectivas de financiamiento y ejecución en el corto plazo; [d] proyectos evaluados favorablemente por los Grupos Técnicos Ejecutivos de la IIRSA en cada eje de integración (IIRSA, 2010, p. 21).

En síntesis, al definirse a la AIC, el principal objetivo de los gobiernos fue el de elegir proyectos que, en base a las informaciones disponibles en aquel momento, pudieran concluirse hacia 2010. A pesar de que aquella agenda haya implicado una drástica reducción en las proyecciones originales de la IIRSA, tuvo el mérito de ofrecer una solución transitoria para enfrentar la complejidad de las metas anunciadas en la reunión de Brasilia. Ante el elevado número de proyectos identificados en los años anteriores que sólo resultarían ejecutables en el largo plazo, y de la extensa lista de acuerdos de integración incumplidos en América Latina durante el siglo pasado, la decisión tomada en la reunión de Cuzco puede interpretarse como una actitud pragmática que proponía fortalecer la credibilidad de la IIRSA.

A pesar de las precauciones observadas en la selección de proyectos, los resultados de la AIC resultaron decepcionantes. En julio de 2010, el estado de la cartera era el siguiente: [I] dos proyectos concluidos, al valor de U$S 22 millones (dos puentes); [II] 19 proyectos en ejecución, valorados en U$S 7.700 millones; [III] 10 proyectos no iniciados, con valor estimado

en U$S 6.300 millones (IIRSA, 2011, p. 109)[3]. Sin embargo, de acuerdo con la visión del Comité de Coordinación Técnica de la IIRSA, estos resultados pueden considerarse como positivos:

> "*En suma, si se observa que el 61% de los proyectos de la Agenda se encuentran en ejecución comparado con el 32% que estaba en 2005 y 6,5% ya está concluido, se pone de manifiesto que la agenda de integración de los países, si bien con distinto ritmo según el caso, se está concretando. En este marco, la AIC ha permitido potenciar los avances ya logrados e impulsar la agenda de IIRSA en su conjunto. Su establecimiento, además de convertirla en un marco simbólico y político de una nueva etapa de la iniciativa con foco en la implementación, ha acelerado la obtención de resultados concretos en proyectos de alto impacto, que están convirtiendo en realidad la visión regional de integración física, económica, social y cultural del subcontinente suramericano.*" (IIRSA, 2011, p. 109)

Ante la ausencia de una reflexión sobre los factores responsables del atraso de los cronogramas de la AIC, el COSIPLAN definió un nuevo conjunto de inversiones en base a criterios similares a los de la agenda anterior, salvando algunas diferencias de lenguaje. De esta manera, los proyectos de la API deben poseer, en principio, las siguientes características: [a] ser prioritarios en la acción de los gobiernos nacionales, con presupuestos definidos, asignación de fondos en planes plurianuales, legislación aprobada, etc.; [b] contar con estudios de factibilidad o, al menos, recursos aprobados para iniciar la ejecución de los mismos; [c] consolidar redes de conectividad regional; [d] integrar

---

3 Cabe destacar que estos resultados son sorprendentes no sólo porque dieron por tierra con la expectativa de que todos los proyectos de la AIC serían concluidos en 2010, sino también porque, según datos disponibles en la web de la IIRSA hacia agosto de 2009, 18 proyectos, que representaban el 80% de las inversiones totales de la agenda, estarían al día con el cronograma hacia junio del año anterior (ver Tavares, 2009, p. 42).

acciones complementarias orientadas al desarrollo sustentable del territorio (COSIPLAN, 2011, p. 18).

Un indicador de la semejanza de criterios entre ambas agendas lo constituye el hecho de que entre aquellos proyectos no concluidos por la AIC, ocho fueron mantenidos en la API, aunque ahora denominados “estructurados” y con nuevos cronogramas de ejecución. Como muestra la Tabla 1, casi todas son inversiones pequeñas, pero que habrán de cambiar profundamente las condiciones de movilidad de las regiones en las que están localizadas. Dos ejemplos notorios son los de la ruta Boa Vista – Georgetown, en el extremo norte del territorio brasileño; y el puente internacional Jaguarão – Rio Branco, en el extremo sur. En el caso del primero, la ruta ya existe, pero no está pavimentada en la mayor porción de su extensión en territorio guyanés, a lo largo de 438 km; entre las ciudades de Lethem, en la frontera con Brasil, y Linden, en las cercanías de Georgetown. La pavimentación de este tramo facilitará el transporte entre los estados del noroeste de Brasil y la costa del Caribe, con impactos evidentes sobre la calidad de vida en la región. El puente Jaguarão – Rio Branco reducirá en más de 60 km el trayecto entre Montevideo y Porto Alegre, y desviará tránsito de la ruta litoral Chuí – Chuy, favoreciendo la preservación ambiental de dicha área.

Sin embargo, la API se distingue de la AIC en tres aspectos importantes. En primer lugar, el grado de articulación entre los proyectos seleccionados es mucho mayor en la agenda actual, tal cual lo expresan los casos de las carreteras Manaos – Caracas, Boa Vista – Georgetown y Caracas – Bogotá – Quito, así como la complementariedad logística entre el corredor ferroviario Paranaguá – Antofagasta y la hidrovía Paraguay – Paraná. En segundo lugar, los proyectos estructurados fueron

divididos, cuando fue necesario, en diversos proyectos individuales. Esta precaución habrá de facilitar el seguimiento de las obras por parte del COSIPLAN, y la división de atribuciones entre los gobiernos en los casos de inversiones que involucren a dos o más países. De esta forma, conforme lo registra la Tabla 2, la API está formada por 31 proyectos estructurados, subdivididos en 88 proyectos individuales, con un valor que al momento se estima en U$S 21.000 millones, cifra que será revisada a la brevedad, en virtud de que los presupuestos de algunos proyectos aún no han sido definidos[4]. En tercer lugar, la API corrigió una de las fallas más evidentes de la AIC al incluir en la agenda de prioridades a los proyectos relativos a la hidrovía Paraguay – Paraná, cuya extensión abarca la mitad del territorio de América del Sur, y que constituyó una vía de transporte primordial entre el siglo XVI y la primera mitad del siglo XX (Zugaib, 2006). La revitalización de esta hidrovía ha sido objeto de negociaciones gubernamentales desde la década del 60, lo cual indica la importancia del papel que podría volver a ejercer en la región.

4 En noviembre de 2011, cuando fue creada la API, el valor total de las inversiones se estimó por parte del COSIPLAN en U$S 13.600 millones. Sin embargo, durante los primero meses de 2012, la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP) realizó un minucioso relevamiento de los 88 proyectos individuales de la API y concluyó, en base a los 82 proyectos cuyos presupuestos ya están disponibles, que el valor total habría de ser de U$S 21.000 millones. Por tal razón, los datos presentados en el presente trabajo toman su base en el estudio de la FIESP (2012).

Tabla 1 - Proyectos de la AIC transferidos a la API

Eje/Proyecto	Países Involucrados	U$S Millones
Amazonas		
• Eje Vial Paita – Tarapoto – Yurimaguas	PE	844,7
Andino		
• Centro de Atención de Frontera Desaguadero	BO / PE	12,0
Capricornio		
• Puente Binacional Salvador Mazza – Yacuiba	AR / BO	36,0
Escudo guayanés		
• Ruta Boa Vista – Georgetown	BR / GU	270,0
• Rutas de Conexión entre Venezuela, Guyana y Surinam	GU / SU / VE	300,8
Interoceánico Central		
• Paso de Frontera Infante Rivarola – Cañada Oruro	BO / PA	1,3
Mercosur–Chile		
• Gasoducto del Nordeste Argentino	AR / BO	1.000,0
• Puente Internacional Jaguarão – Rio Branco	BR / UR	65,0
Total	9	2.529,8

Fuente: FIESP, 2012.

Tabla 2 - Perfil Geográfico de los Proyectos de la API

Eje	Países	Proyectos Estructurados	Proyectos Individuales	U$S Miles de Millones
1. Amazonas	BR / PE /CO / EC / VE	3	25	3,5
2. Andino	CO / EC / VE / PE	5	11	3,7
3. Capricornio	AR / BO / BR / CH / PA	5	18	3,5
4. Escudo Guayanés	GU / SU / VE / BR	3	4	1,1
5. Hidrovía Paraguay–Paraná	AR / BO / BR / PA / UR	4	15	1,5
6. Interoceánico Central	BO / BR / PA	4	7	5,4
7. Mercosur–Chile	AR/ BO / BR / UR / CH	6	7	2,2
8. Perú–Brasil–Bolivia	PE / BO / BR	1	1	0,1
Total	12	31	88	21,0

Fuente: FIESP, 2012

La tabla 3 indica los plazos de conclusión de los proyectos de la API. Un detalle curioso allí registrado es que uno de los proyectos ya había sido ejecutado al confeccionarse la agenda, pero de todos modos se lo mantuvo en la lista de inversiones prioritarias. Se trata de una ferrovía de 906 km entre el puerto chileno de Antofagasta y la estación de Socompa, en la provincia argentina de Salta. Este es el tramo final del corredor ferroviario Paranaguá – Antofagasta, un proyecto estructurado integrado por 9 proyectos individuales. La inclusión de este tramo en la API tal vez exprese la intención de los gobiernos de destacar la dimensión bioceánica del emprendimiento y la fuerte complementariedad de sus proyectos individuales. Entre los restantes 87 proyectos agendados, 58 deberán estar concluidos hacia 2016 y 13 entre 2017 y 2019, mientras que 16 aún no poseen un cronograma definido.

En razón de que la mayoría de los proyectos de la API es de pequeña envergadura, los plazos indicados en la Tabla 3 parecen realistas, bajo la óptica de la factibilidad de las obras civiles. No obstante, como veremos en las próximas secciones, para que los cronogramas sean cumplidos, es necesario que los gobiernos estén dispuestos a enfrentar tres tipos de obstáculos: [a] la articulación de las obras de la API con el resto de las prioridades nacionales; [b] la heterogeneidad de los marcos regulatorios nacionales; [c] las deficiencias de los actuales mecanismos regionales de cooperación económica.

Tabla 3 - Plazos de Conclusión de los Proyectos de la API

Eje \ Plazo	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Sin fecha	Total
1. Amazonas	-	1	5	3	6	3	-	1	6	25
2. Andino	-	-	3	1	1	1	2	-	3	11
3. Capricornio	-	1	1	1	8	-	-	3	3	17
4. Escudo Guayanés	-	-	-	1	1	-	-	-	2	4
5. Hidrovía Paraguay–Paraná	-	-	4	7	1	-	1	-	2	15
6. Interoceánico Central	2	1	1	-	1	1	1	-	-	7
7. Mercosur–Chile	1	-	5	-	1	-	-	-	-	7
8. Perú–Brasil–Bolivia	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Total	3	3	19	13	20	5	4	4	16	87

Fuente: FIESP, 2012

3. La participación de Brasil en la API

Según expresa la Tabla 4, de los 88 proyectos de la API, Brasil participa sólo en 17, con un presupuesto total, de acuerdo a los datos disponibles hasta el momento, de U$S 2,8 mil millones, que representan el 13% de los gastos previstos en la agenda. Esta participación es modesta bajo cualquier ángulo desde el cual se la observe. Corresponde al 2,6% de las obras ejecutadas por el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) entre enero de 2011 y julio de 2012, y al 2,1% de los recursos destinados por el BNDES al sector de infraestructura entre 2005 y 2011, que fueron de U$S 135,1 mil millones en tal período, tal como lo indica el gráfico 1.

Sin embargo, esto no significa que los proyectos de la API serán llevados a cabo fácilmente. A pesar de los méritos ya expresados en la sección anterior, esta agenda está compuesta exclusivamente por obras públicas que disputarán por recursos con otros proyectos también relevantes, pero que cuentan con el amparo de demandas políticas y sociales que, frecuentemente, demuestran

su capacidad para desplazar las prioridades gubernamentales en relación a la integración regional. De hecho, este conflicto entre políticas domésticas y compromisos externos se ha constituido en la mayor razón de fracaso de los proyectos de integración en América del Sur durante los últimos 50 años (Tavares, 2012).

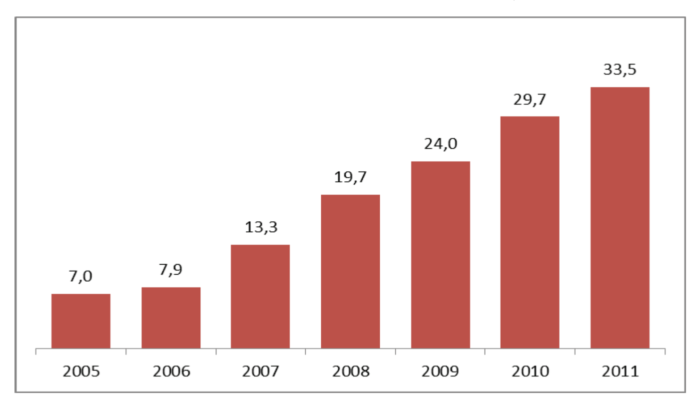
Tabla 4 - Proyectos en los que participa Brasil

Eje/Proyecto	**U$S Millones**
Amazonas	
1. Mejoramiento de la navegabilidad del río Içá	8,0
Capricornio	
2. Corredor Ferroviario Cascavel–Foz do Iguaçu	590,0
3. Puente ferroviario Ciudad del Este–Foz do Iguaçu	70,0
4. Corredor Ferroviario Paranaguá–Cascavel	ND
5. Nuevo puente Puerto Presidente Franco–Porto Meira	80,0
Escudo Guyanés	
6. Ruta Boa Vista–Georgetown	270,0
7. Rehabilitación de la carretera Caracas–Manaos	480,0
Hidrovía Paraguay–Paraná	
8. Mejoramiento de la navegabilidad del río Paraguay entre Apa y Corumbá	35,0
9. Sistema de previsión de niveles del río Paraguay entre Apa y Asunción	ND
10. Mejoramiento de la navegabilidad del río Tietê	900,0
11. Mejoramiento de la navegabilidad del río Alto Paraná	ND
Interoceánico Central	
12. Circunvalación Vial de Campo Grande	10,0
13. Área de control integrado Puerto Suárez–Corumbá	2,0
Mercosur–Chile	
14. Puente Jaguarão–Rio Branco	65,0
15. Transporte multimodal en sistema Laguna Merín y Lagoa dos Patos	100,0
16. Recuperación de la ferrovía Rivera–Santana do Livramento–Cacequi	96,0
Perú–Brasil–Bolivia	
17. Puente sobre el río Madeira en Abunã	119,0
Total	2.825,0

Fuente: FIESP, 2012.

Gráfico 1 - Desembolsos del BNDES en el Sector de Infraestructura





Fuente: BNDES

Existe una iniciativa que, bajo varios aspectos, es complementaria a la API, aunque disputará por recursos públicos con los proyectos de esta agenda. Se trata del Programa Brasil Competitivo, que está siendo coordinado por la Confederación Nacional de la Industria (CNI). Este programa se focaliza en inversiones de infraestructura, seleccionadas mediante una metodología que involucra a los siguientes procedimientos: [a] análisis de la distribución espacial de las principales cadenas productivas de cada región, sus respectivos mercados en el país y en el exterior, y crecimiento previsto para los próximos diez años; [b] relevamiento de los medios de transporte actualmente utilizados e identificación de las alternativas logísticas de menor costo; [c] selección de las inversiones en infraestructura que permitirán el crecimiento de la capacidad productiva de forma eficiente.

Al momento, esta metodología ya fue aplicada a las regiones norte, noreste y sur; a continuación habrán de ser exami-

nadas las regiones centro-oeste y sudeste. En las tres primeras regiones fueron identificados 205 proyectos de carácter prioritario, totalizando la cifra de R$ 55.100 millones. Varios de estos proyectos son complementarios a los de la API. Por ejemplo, en la región sur, tres proyectos viales apuntan a mejorar la conectividad del puerto de Paranaguá y, en consecuencia, estimularán la demanda de carga en determinados tramos del corredor ferroviario Paranaguá – Antofagasta. Se esperan impactos de carácter similar por parte de otros proyectos, como los que se enfocan en optimizar las condiciones de transporte terrestre entre San Pablo, Buenos Aires y Montevideo; recuperar la navegabilidad del río Paraguay, ampliar las terminales de carga de Laguna Mirim, etc.

No obstante, cabe señalar que la metodología de la CNI lleva necesariamente a la elección de inversiones que apuntan a atender una demanda elevada de carga en el futuro inmediato, al contrario de lo que tiende a suceder con los proyectos de la API. Mientras el primer criterio intenta eliminar los cuellos de botella del sistema logístico actual, el segundo pretende crear condiciones para la formación de economías de aglomeración, que sólo demandarán servicios de transporte en algunos años. Ambos criterios son relevantes desde el punto de vista de la política pública, pero siempre que el gobierno tenga que optar entre los dos tipos de proyectos, expresará su tendencia hacia la elección del primero, en razón de que su tasa de retorno es superior.

Otro desafío de la API se refiere al transporte fluvial, que comenzó a declinar en Brasil a partir de la década de 1950 debido a dos motivos: las prioridades otorgadas por sucesivos gobiernos al transporte vial y la construcción de usinas hidroeléctricas sin la precaución de preservar la navegabilidad de los ríos. En 2010, el Ministerio de Transporte (MT) lanzó el Plan

Nacional de Transporte Hidrovial (PTNH) que apunta a revertir la situación a través de la construcción de 62 esclusas hacia 2026, y expandir, de manera sustentable, la oferta de transporte fluvial en el país. Actualmente, la navegación comercial está restringida a casi 13.000 km de ríos y lagunas. El PNTH pretende ampliar la navegabilidad a 40.000 km y cambiar el peso de las vías fluviales en la matriz del transporte de carga, que en los momentos actuales es de apenas un 4%, en franco contraste con el 58% que atiende el transporte terrestre (www.transportes.gov.br).

Según el MT, el principal obstáculo para la ejecución del PNTH no es el monto de las inversiones, que rondaría unos R$ 30.000 millones liberados a lo largo de 15 años, sino la actitud que han sostenido las autoridades del sector eléctrico desde hace varias décadas, comportándose como si fuesen los únicos usuarios de los recursos hídricos nacionales.

> *"[Un] obstáculo para el desarrollo de la navegación interior en Brasil es el recurrente conflicto para garantizar el uso múltiple de los recursos hídricos, en especial derivados de la construcción de emprendimientos hidroeléctricos sin las correspondientes obras de transposición en las represas. A pesar de considerarse esencial la implantación de usinas hidroeléctricas para el desarrollo sustentable del país, es fundamental que la expansión hidroeléctrica no impida el desarrollo de la navegación interior en Brasil."* (MT, 2010, pp. 6-7)

4. Obstáculos institucionales: el caso del sector aéreo

En la presentación del estudio de la FIESP (2012), el embajador Antonio Patriota observa que: *"el déficit de integración física en el área de América del Sur continúa resultando un auténtico desafío. Tan sorprendente como la dificultad de, aún hoy,*

viajar por vía aérea desde Brasilia a otras capitales sudamericanas, es la ausencia de conexiones más directas, por ejemplo, entre la zona andina y la Cuenca del Plata". Sin embargo, la API incluye apenas un proyecto en el sector de transporte aéreo por valor de U$S 20 millones, a ejecutarse entre 2013 y 2017. Su finalidad es ampliar el aeropuerto internacional de Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, y transformarlo en un centro de distribución de cargas y pasajeros desde América del Sur hacia el resto del mundo. Pero para que esto suceda, será necesaria, además de la ampliación del aeropuerto, una profunda reestructuración del entramado aéreo a nivel continental.

En la actualidad, el transporte aéreo en América del Sur está regulado por 40 acuerdos bilaterales de similar formato, que definen rutas aéreas, sus frecuencias, las empresas autorizadas a operarlas, las políticas tarifarias y la reciprocidad de concesiones entre los países firmantes. Un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2003, disponible en la web de la IIRSA (www.iirsa.org), demuestra que en aquel año, diversas rutas autorizadas no estaban siendo explotadas, y otras estaban siendo subutilizadas. Los acuerdos establecen 70 rutas con el siguiente perfil: [a] 40 rutas entre las principales ciudades de la región, incluyendo a las capitales (exceptuando a Brasilia) y Guayaquil, Rio de Janeiro, Santa Cruz de la Sierra y San Pablo; [b] 20 rutas entre las ciudades principales y secundarias; [c] 10 rutas entre ciudades secundarias. No obstante el reducido número de rutas, que resulta evidentemente poco adecuado para la geografía continental, este entramado aéreo acaba siendo subutilizado en razón de que no fue diseñado para facilitar el tráfico aéreo en la región, sino para concentrar los vuelos que conectan a las ciudades del grupo [a] con Europa y los Estados Unidos.

La sustitución de estos acuerdos por un eventual tratado de cielos abiertos en América del Sur podría alterar rápidamente el panorama económico del continente, ya que ofrecería condiciones para el surgimiento de entramados regionales eficientes, estimularía la competencia entre las compañías aéreas y ampliaría las opciones de transporte para los usuarios. A semejanza de las vías fluviales, que son más adecuadas que las ferrovías y las autovías para transportar ciertos tipos de cargas, el avión está volviéndose insustituible en el comercio internacional de una creciente gama de productos de vanguardia tecnológica, como medicamentos, computadores y componentes electrónicos, además de mercaderías frágiles o perecederas, como alimentos, bebidas, cosméticos, flores y perfumes.

Sin embargo, un acuerdo multilateral de este tipo, similar a aquel que se encuentra actualmente en vigor en la Unión Europea, sólo sería viable en América del Sur si lo precediera un cambio en los marcos regulatorios nacionales que crease, al menos en los principales países, órganos habilitados para ejercer funciones equivalentes a las cumplidas por la Agencia Nacional de Aviación Civil (ANAC) en Brasil. La evidencia histórica demuestra que éste es un proceso de largo plazo, varias veces marcado por avances y retrocesos. En Brasil, la reforma demoró 15 años. Comenzó en 1991, cuando se discutieron las líneas generales de un nuevo marco regulatorio durante la V Conferencia Nacional de Aviación Comercial, y terminó hacia 2005, con la ley n° 11.182, que creó la ANAC (Tavares, 2007). Éste es uno de los obstáculos de mayor relevancia en la integración física de América del Sur.

5. El papel de los instrumentos de cooperación económica regional

Uno de los proyectos de la API que resulta de mayor interés para Brasil es la ruta Boa Vista – Georgetown, en virtud del contraste entre el bajo costo de inversión y la magnitud de los beneficios que deparará a los estados del noroeste. Sin embargo, conforme lo expresó el estudio de la FIESP (2012), el gobierno de Guyana no tiene capacidad de endeudamiento para ejecutar la obra: *"Las diversas alternativas financieras propuestas hasta el momento, con esquemas tradicionales de financiamiento, se mostraron inviables"* (FIESP, 2012, p. 179).

Para hacer frente a *impasses* de este tipo, el COSIPLAN anunció hacia noviembre de 2012 en ocasión del lanzamiento de la API, la creación de tres grupos de trabajo, uno de los cuales se enfocaría en los "Mecanismos de Financiamiento y Garantías[5]". Una precaución que podría ofrecer soluciones a las discusiones de dicho grupo sería la de examinar los instrumentos desarrollados por el *Asian Development Bank* (ADB) en los últimos veinte años. Al contrario del BID, que se concentra en el financiamiento de proyectos nacionales, el ADB se ha dedicado, desde su creación en 1966, a la promoción de la integración económica de los países asiáticos, aplicándose a la búsqueda de soluciones para dos tipos de problemas: [a] evitar las restricciones fiscales de las economías pequeñas; [b] diseñar proyectos que hagan posibles la formación de alianzas público-privadas (PPP).

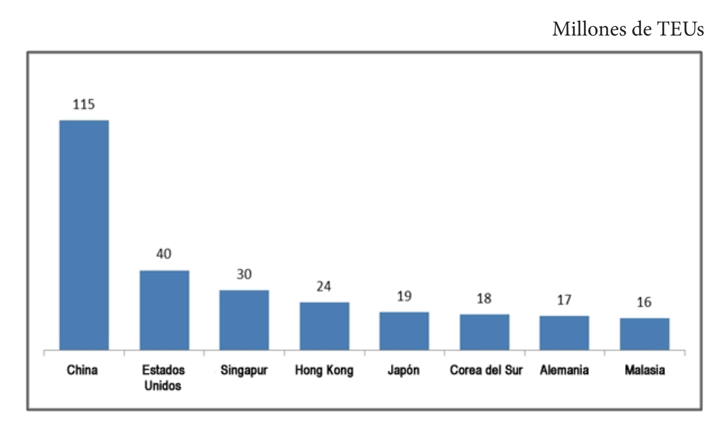
El actual perfil de integración económica de los países asiáticos puede describirse como una red de cadenas produc-

5 Los otros dos grupos de trabajo tratarían sobre: [a] integración ferroviaria sudamericana; [b] telecomunicaciones.

tivas fragmentadas en el ámbito de la compañía e integradas verticalmente en el ámbito regional (Tavares, 2012). En esta red, seis economías operan como plataformas exportadoras de bienes manufacturados parcialmente en países vecinos: China, Singapur, Corea del Sur, Hong Kong, Japón y Malasia. No es una casualidad que estos países estén entre los ocho líderes mundiales en el movimiento de contenedores, como muestra el gráfico 2.

Gráfico 2 - Movimiento de Contenedores: Principales Países en 2008

Millones de TEUs



Fuente: http://data.worldbank.org

Para que se hiciera posible este proceso de división regional del trabajo, fue necesario, entre otros requisitos, que la infraestructura de transportes públicos de los países menores siguiera el ritmo de modernización de las economías líderes. El ADB cumplió un papel fundamental en la superación de este desafío, mediante su apoyo a un conjunto de iniciativas que dieron en llamarse *corredores regionales*, conforme lo expresa el banco en su sitio web (http://beta.adb.org/countries/gms/main).

De hecho, la idea de corredor regional equivale a la de eje de integración, dado que ambas apuntan hacia el principio de economías de aglomeración.

Como lo notara Srivastava (2011), el desarrollo de un corredor regional puede descomponerse en cinco estados caracterizados por las siguientes cuestiones: (I) infraestructura de transportes; (II) simplificación del comercio; (III) logística; (IV) desarrollo urbano; (V) densidad económica. Los estados no son necesariamente secuenciales, y sus fronteras tampoco son bien definidas. Sin embargo, las cuestiones (III) a (V) no pueden enfrentarse de manera satisfactoria si las dos primeras no estuvieran mínimamente resueltas.

Existen en la actualidad diversos corredores regionales en operación, con distintos grados de superposición geográfica y estados de desarrollo, como por ejemplo: [a] el llamado "triángulo del crecimiento", formado por Indonesia, Malasia y Tailandia; [b] Corea del Sur – Japón, cuyo eje central está formado por las transacciones entre Seúl, Busan, Okinawa y Kyushu; [c] Hong Kong y Taiwán; [d] Cantón y Fujian, provincias del sur de la China que son líderes en el crecimiento de un corredor más amplio, el de la Gran Subregión del Mekong, que incluye a Birmania, Camboya, Laos, Tailandia y Vietnam (http://beta.adb.org/countries/gms/main).

A pesar de que el estado de integración económica de los países asiáticos esté mucho más avanzado que el de América del Sur y de que los estilos de inserción internacional sean radicalmente diferentes, la experiencia del ADB expresa una lección importante para el COSIPLAN. Una de las dificultades que los gobiernos enfrentan al formular proyectos comunes en el área de infraestructura es la de encontrar soluciones que satisfagan los intereses nacionales de todos los participantes del empren-

dimiento. Según lo demuestra el modelo de Krugman (1991), determinadas combinaciones entre economías de aglomeración y reducción de costos de transporte tienden a promover el desarrollo de algunas regiones en detrimento de otras. En palabras de Carciofi (2008), esto implica "*un escenario de negociación compleja, donde rara vez los costos y beneficios son iguales para cada país, y donde los recursos económicos y políticas a disposición de cada parte también son asimétricos*" (p. 62). Los proyectos apoyados por el ADB demuestran que la solución de esta ecuación es factible, a partir de que sus variables sean debidamente explicitadas.

6. Conclusión

Con la excepción de dos proyectos correspondientes al área de energía (el gasoducto del noreste argentino y la línea de transmisión Itaipú – Yaciretá), la API se constituye en un programa de transportes que busca incrementar la participación de vías ferroviarias y fluviales en la trama logística de América del Sur. Independientemente de otros objetivos estratégicos, éste ya sería suficiente para justificar el esfuerzo de coordinación entre los gobiernos. Como vimos, los montos de inversión requeridos son relativamente modestos, y los beneficios son incuestionables. Además de corregir distorsiones históricas de la geografía económica continental, se crearían condiciones para el surgimiento de nuevos actores interesados en la unificación de los mercados regionales, y se redefinirían los fundamentos de los tratados de integración vigentes entre estos países.

Conjuntamente con las cuestiones discutidas en este trabajo, los cronogramas de los proyectos de la API podrían sufrir perjuicios por parte de otros factores diversos, como por

ejemplo licencias ambientales, dificultades en los procesos licitatorios, atrasos en la liberación de recursos financieros, disputas judiciales derivadas de la expropiación de áreas, y reasentamiento de poblaciones afectadas por las obras. Una de las misiones del COSIPLAN es la de asegurar la solución de tales problemas, que resultan habituales en cualquier acción gubernamental en el sector de infraestructura. Sin lugar a dudas, el desempeño de la API difícilmente habrá de resultar diferente del alcanzado por la AIC si no pudieran superarse los *impasses* mencionados en las secciones anteriores. Las gestiones necesarias no son triviales, pero de todos modos, son plenamente ejecutables, conforme lo demuestra la experiencia de los países asiáticos en las dos últimas décadas.

Referencias

Carciofi, R. 2008. "*Cooperación y Provisión de Bienes Públicos Regionales: El Caso de IIRSA*", **Integración y Comercio**, nº. 28, pp. 57-88, Buenos Aires.

COSIPLAN. 2011. **Agenda de Projetos Prioritários de Integração**, (www.iirsa.org).

Federação das Indústrias do Estado de San Pablo. 2012. **8 Eixos de Integração da Infraestrutura da América do Sul**, San Pablo, (www.fiesp.com.br).

IIRSA. 2011. **IIRSA 10 Años Después: Sus Logros y Desafíos**, (www.iirsa.org).

Krugman, P. 1991. **Geography and Trade**, MIT Press, Cambridge, Mass.

Marshall, A. 1920. **Principles of Economics**, Macmillan, Londres.

Ministério dos Transportes. 2010. **Diretrizes da Política Nacional de Transporte Hidroviário**, Brasília, (www.transportes.gov.br).

Perroux, F. 1955. *"Note sur la Notion de Pole de Croissance"*, **Économie Appliqué**, vol. 10, nº.1, Paris.

Srivastava, P. 2011. *"Regional Corridors Development in Regional Cooperation"*, **ADB Economics Working Paper Series**, no. 258, Asian Development Bank, Manila.

Tavares de Araujo, J. 2007. *"Crise Aérea, Regulação e Política de Transporte"*, in J. P. dos Reis Velloso (org.), **Transformando a Crise em Oportunidade: Diagnóstico e Bases para um Plano de Desenvolvimento da Aviação Comercial Brasileira**, José Olympio Editora, Rio de Janeiro.

Tavares de Araujo, J. 2009. *"Infraestrutura e Integração Regional: O Papel da IIRSA"*, **Política Externa** Vol. 18 nº. 3, San Pablo (www.politicaexterna.com.br).

Tavares de Araujo, J. 2012. *"Os Atuais Estilos de Inserção Regional do Brasil e da China"*, **Breves Cindes** nº. 65, Rio de Janeiro (www.cindebrasil.org).

Zugaib, E. 2007. **A Hidrovia Paraguai–Paraná**, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília.

Capítulo V

La presencia de China en América Latina y sus implicancias para Brasil

Dani K. Nedal

Este *paper* presenta un resumen de los principales tópicos de la creciente relación entre China y América Latina, tales como comercio, inversiones, relaciones políticas y efectos sobre la integración regional, entre otros. El *paper* llama la atención sobre la distancia entre el sentido común acerca de tales asuntos y el estado del arte de la investigación académica, argumentando que tales estudios no soportan el pesimismo que predomina en el discurso público acerca del tema en América Latina y los Estados Unidos. Concluyo el trabajo con algunas implicancias para Brasil.

La creciente presencia china en América Latina ha recibido una marcada atención en los últimos años, convirtiéndose en objeto de investigación y debate académico[1], y de controversias políticas. Este *paper* pretende resumir, brevemente, las principales cuestiones en debate (informando sobre el estado del arte de la investigación académica acerca de tales asuntos), y sugerir potenciales implicancias para Brasil. Serán abordados los temas: (a) comercio; (b) inversiones; (c) préstamos; (d) presencia física; (e) relaciones políticas; (f) efectos sobre la integración regional; (g) reacciones norteamericanas; (h) reacciones domésticas brasileñas.

a) Comercio

En 2011, América Latina recibió aproximadamente el 6% de las exportaciones chinas, y envió a su vez el 5% de sus importaciones. En 1999, los porcentuales correspondían a 2,1% y 1,8%, respectivamente. El comercio entre China y la región comenzó a dispararse en 2002, luego del acceso de China a la OMC y registró récords de U$S 240.000 millones en 2011 contra U$S 14.000 millones en 2001 (Tabla 1)[2]. En

1 Algunos textos que exploran la relación en forma sistemática son: Javier Santiso, *The Visible Hand of China in Latin America*. Paris: OECD Publishing, 2007; Cynthia Arnson, Mark Mohr and Riordan Roett. *Enter the dragon: China's presence in Latin America*. (Washington: Woodrow Wilson International Center, 2007); Daniel Lederman, Marcelo Olarreaga and Guillermo Perry. *China's and India's Challenge to Latin America: Opportunity or Threat?* (Washington: World Bank Publications, 2008); R. Evan Ellis, *China in Latin America: The Whats and Wherefores*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2009; Riordan Roett and Guadalupe Paz (eds.) *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. (Washington: Brookings Institution Press, 2008); Kevin Gallagher and Roberto Porzecanski. *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin American Industrialization*. (California: Stanford University Press, 2010). Adrian Hearn e Luis Manríquez (eds.) *China and Latin America: Tracing the Trajectory* (Lynner Rienner, 2011).

2 UN COMTRADE.

los últimos años, el comercio de la región con China ha crecido dos veces más rápido que el comercio con los Estados Unidos.

A pesar de la percepción actual, extremadamente difundida, expresando que el comercio China-América Latina amenaza a sectores locales y pone en peligro la industrialización de la región[3], una visión más cautelosa, dividiendo la región en subregiones, países, sectores y empresas, muestra que el impacto del comercio bilateral y de la competencia en terceros mercados es, en extremo, heterogéneo[4]. Para algunos países de América Central y del Caribe, el comercio con China continúa siendo mínimo, y la competencia en su principal mercado, los Estados Unidos, es intensa. Para gran parte de los países de América del Sur, el efecto ha resultado más beneficioso en el conjunto, aunque haya dificultado la vida de algunos sectores menos eficientes. China es hoy el principal o el segundo mayor aliado comercial de muchos de esos países.

3 Tal argumento se popularizó en la primera década del siglo. Para la exposición más reciente y sistemática de esa perspectiva, ver Kevin Gallagher y Roberto Porzecanski, *The Dragon in the Room (SUP 2010).* Ver también Rhys Jenkins, *China's Global Expansion and Latin America*, Journal of Latin American Studies, 42, 2011, p.809–837.

4 Para un tratamiento actualizado de dicha variación en los estándares subregionales, ver Daniel Lederman, Marcelo Olarreaga, Guillermo E. Perry, *China's and India's Challenge to Latin America: Opportunity Or Threat? The Emergence of China: Opportunities And Challenges for Latin America and the Caribbean*. Eds. Robert M. Devlin, Antoni Estevadeordal, Andrés Rodríguez-Clare., 2006.

Tabla 1 – Comercio entre China y América Latina, en millones de dólares

	Exportaciones a China en 2001	Importaciones de China en 2001	Saldo de 2001	Exportaciones de China en 2011	Importaciones de China en 2011	Saldo de 2011
Argentina	1,281.03	573.70	707.33	6,256.57	8,502.56	(2,245.98)
Bolivia	9.52	7.74	1.78	274.54	384.54	(110.01)
Brasil	2,347.23	1,350.93	996.31	52,386.75	31,836.68	20,550.07
Chile	1,303.46	814.78	488.68	20,578.29	10,816.76	9,761.54
Colombia	26.93	205.27	(178.34)	2,394.85	5,838.84	(3,443.99)
Costa Rica	26.51	63.10	(36.59)	3,844.03	884.54	2,959.49
Cuba	114.05	331.44	(217.40)	904.05	1,043.65	(139.60)
República Dominicana	0.22	38.21	(37.98)	292.45	967.39	(674.94)
Ecuador	28.10	134.05	(105.95)	579.89	2,224.13	(1,644.24)
Guatemala	0.21	162.92	(162.70)	23.35	1,253.98	(1,230.63)
Honduras	0.11	64.84	(64.73)	146.71	421.89	(275.18)
México	761.28	1,790.22	(1,028.94)	9,377.59	23,975.91	(14,598.32)
Nicaragua	0.09	34.55	(34.46)	24.36	422.03	(397.67)
Panamá	1.95	1,239.63	(1,237.67)	42.86	14,555.81	(14,512.95)
Paraguay	2.83	72.10	(69.27)	44.49	1,248.05	(1,203.56)
Perú	498.02	176.52	321.50	7,864.28	4,653.28	3,211.00
Trinidad y Tobago	0.07	34.94	(34.88)	340.14	286.55	53.59
Uruguay	95.53	188.95	(93.42)	1,413.38	2,001.56	(588.19)
Venezuela	145.77	443.35	(297.58)	11,731.21	6,521.89	5,209.32
América Latina y Caribe	6,684.87	8,155.56	(1,470.69)	118,642.10	121,081.75	(2,439.65)

Fuente: UN COMTRADE

De modo general, los efectos de China en cada país han sido determinantes por sus ventajas comparativas y por la calidad de las instituciones nacionales (por ejemplo, si estas facilitan o dificultan adaptaciones e innovaciones)[5]. China ha beneficiado a las industrias extractivas en Brasil, Perú, Venezuela, Argentina y Chile en forma directa (a través de importaciones) o indirecta (a través de su incidencia sobre los precios de las *commodities* en el mercado internacional[6]. El efecto sobre los sectores manufactureros es más difícil de mensurar. La pérdida de *market share* en mercados nacionales y terceros mercados,

5 Ibídem Daniel Lederman, Marcelo Olarreaga, Eliana Rubiano, *Trade Specialization in Latin America: The Impact of China and India*, Review of World Economics, 144(2), 2008, 248-271.

6 Lederman et al., *China's and India's Challenge*.

generalmente señalada como gran amenaza, ha sido acompañada por la caída en los precios de insumos y bienes de capital y, en muchos casos, por crecimiento de las ventas nacionales e internacionales.

El sector de maquinarias brasileño, habitualmente incluido entre los más amenazados por China, registró en los últimos años un crecimiento récord en sus exportaciones (uno de los sectores de maquinarias que más creció en el mundo), así como en su aporte tributario y nivel de empleo[7]. Los estudios demuestran que las empresas en países como Costa Rica, República Dominicana y Brasil, al sentirse presionadas por la competencia con China, consiguieron agregar mayor valor a sus productos[8]; ello obedece en parte a bienes de capital baratos y tasas de interés internacionales depreciadas –ambos factores (en parte), son consecuencia de la escalada de China–. Los escasos estudios econométricos enfocados a investigar la relación entre penetración de productos chinos y empleo en la industria brasileña y argentina no encuentran resultados significativos[9]. En lo que atañe a la competencia entre Brasil y China en América Latina, los datos muestran que, prácticamente en todos los sectores, el crecimiento de las exportaciones chinas fue acompañado en simultáneo por el crecimiento de las exportaciones brasileñas. La Tabla 2, a continuación, destaca las exportaciones brasileñas de manufacturas de mayor

7 Anuario estadístico Abimaq, 2010.

8 Lederman et al. *China's and India's Challenge to Latin America: Opportunity or Threat?* (Washington: World Bank Publications, 2008).

9 Sobre el caso brasileño, ver Rhys Jenkins e Alexandre Barbosa, *Fear For Manufacturing? China and the Future of Industry in Brazil and Latin America*. The China Quarterly, 209, March 2012, pp. 59–81. Para el caso argentino, ver especialmente Lucio Castro e Daniel Saslavsky, *Trade with China and India and Manufacturing Labour Demand in Argentina*, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER), 2008.

valor agregado (según lo define el sistema armonizado) hacia América Latina.

A pesar de estas observaciones, las relaciones comerciales están marcadas por críticas tanto a su carácter "asimétrico", prevaleciendo los bienes primarios por el lado latinoamericano y los productos manufacturados o semi-manufacturados por el lado chino; como a los efectos negativos sufridos por algunos sectores industriales en particular.

Tabla 2 – Importaciones de América Latina y del Caribe provenientes de Brasil (U$S millones)

Código de producto (SA)	Etiqueta de producto	2001	2011	Curva de Tendencia (2001-2011)
TOTAL	Todos los productos	13840354	57992820	
'99	Commodities no especificadas en otros apartados	32110	467736	
'97	Obras de arte, piezas de colección y antigüedades	86	1771	
'96	Manufacturas diversas	51732	114847	
'95	Juguetes, juegos y artículos para recreo o deporte; sus partes y accesorios	18296	29920	
'94	Muebles; aparatos de alumbrado; anuncios luminosos y construcciones prefabricadas	145337	469664	
'93	Armas, municiones, y sus partes y accesorios	6810	28437	
'92	Instrumentos musicales; sus partes y accesorios	725	922	
'91	Aparatos de relojería y sus partes	1166	1690	
'90	Aparatos de óptica, fotografía, medicoquirúrgicos; técnicos, etc.	163467	470660	
'89	Barcos y demás artefactos flotantes	602	996	
'88	Aeronaves, vehículos espaciales, y sus partes	26171	826543	
'87	Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres; sus partes y accesorios	2640768	11375663	
'86	Vehículos y material para vías férreas o similares, y sus partes; aparatos mecánicos para vías de comunicación	28096	406430	
'85	Equipamiento eléctrico y electrónico, partes y accesorios	1043228	3191617	
'84	Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos	1692000	6441418	
'83	Manufacturas diversas de metal común	93615	180671	
'82	Herramientas y útiles, artículos de cuchillería y cubiertos de mesa, de metal común y sus partes	115871	432928	
'81	Los demas metales comunes; cermets y sus manufacturas	1535	2004	
'80	Estaño y sus manufacturas	3147	28191	

Código de producto (SA)	Etiqueta de producto	2001	2011	Curva de Tendencia (2001-2011)
'79	Cinc y sus manufacturas	3416	15115	
'78	Plomo y sus manufacturas	301	1524	
'76	Aluminio y sus manufacturas	233128	452021	
'75	Níquel y sus manufacturas	2943	32925	
'74	Cobre y sus manufacturas	30214	299952	
'73	Manufacturas de fundición, hierro o acero	355629	950589	
'72	Fundición, hierro y acero	528423	2299383	
'71	Perlas, piedras preciosas, metales; monedas	11388	40195	
'70	Vidrio y sus manufacturas	110199	231034	
'69	Productos cerámicos	107173	281838	
'68	Manufacturas de piedra, yeso fraguable, cemento, amianto (asbesto), mica o materias análogas	48645	189049	
'67	Plumas, plumón y manufacturas; flores artificiales; manufacturas de cabello	9	71	
'66	Paraguas, sombrillas, quitasoles, bastones, bastones asiento, látigos, fustas, y sus partes	238	177	
'65	Sombreros, demás tocados, y sus partes	1364	3747	
'64	Calzado, polainas, partes de estos artículos	259068	531822	
'63	Otros artículos textiles confeccionados; juegos; prendería y trapos	83741	81407	
'62	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, excepto los de punto	39773	34944	
'61	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto	90171	57729	
'60	Tejidos de punto	17165	40730	
'59	Telas impregnadas; artículos técnicos de materia textil	27221	118401	

Fuente: UN COMTRADE

b) Inversiones

En los últimos tres años, China se convirtió también en la segunda o tercera mayor fuente de inversiones extranjeras directas en la región, respondiendo por aproximadamente el 10% de las inversiones anunciadas[10] en 2010 (casi U$S 20.000 millones), de acuerdo con datos de la CEPAL[11]. La mayor parte de dicha cifra encontró destino en Brasil (entre U$S 10.000 y 12.000 millones) y Argentina (U$S 5.000-6.000 millones), pero en años anteriores fueron realizadas grandes inversiones en Perú, Colombia, Ecuador y Guyana. Tales inversiones fueron, mayoritariamente, destinadas a los sectores extractivos[12]; la enorme y notable excepción es la de Brasil. Mientras que las inversiones en Brasil en 2010 se concentraron principalmente en energía y minería, en 2011 y 2012 fueron anunciados más proyectos en el área de manufactura, tecnología y servicios que en el sector primario (de acuerdo con un relevamiento efectuado por el Consejo Empresarial Brasil-China[13]).

El sector energético es uno de los más procurados por las empresas chinas, que gradualmente se convierten en *players* importantes en un conjunto de subsectores. En Brasil, empresas chinas ya participan activamente de la explotación petrolífera

---

10 No existen datos oficiales confiables acerca de la entrada efectiva de IED china en Brasil. Todos los datos expresados en informes y discusiones en los medios son estimativas a partir de inversiones anunciadas y, cuando resulta posible, confirmadas por una o más partes. Para una discusión extensiva de los desafíos metodológicos para calcular las inversiones chinas, ver CEBC, *Investimentos Chineses no Brasil*, 2011.

11 CEPAL, Inversión extranjera directa en América Latina y Caribe, Documento Informativo, 2010.

12 Ver Derek Scissors, *China Global Investment Tracker*, Heritage Foundation. Disponible en: http://www.heritage.org/research/projects/china-global-investment-tracker-interactive-map

13 Consejo Empresarial Brasil-China, *China-Brazil Update 5*, 2012.

(y servicios relacionados) y de la distribución de energía, y tienen en vista invertir más en energías renovables, como la eólica y la solar. Es casi seguro afirmar que habrán de diversificarse hacia tal dirección, aunque, en términos absolutos, continuaremos observando concentración de inversiones en petróleo y gas por dos simples razones: la estructura de la industria energética en América Latina y sus actuales estándares de desarrollo, y los costos de entrada y la rentabilidad de dichos sectores. Además, la inserción en otros sectores de rápido crecimiento puede resultar difícil en razón de obstáculos legales; por ejemplo, las regulaciones en Argentina y Brasil que limitan el acceso a la adquisición de tierras por parte de empresas extranjeras[14].

Críticas de tenor semejante a las efectuadas a las relaciones comerciales, se hacen extensivas a las inversiones chinas. Aunque éstas sean habitualmente bien aceptadas por países necesitados de inyección de capitales, la percepción prevalente en la prensa local e internacional es la de que el gobierno chino pretende incluir a la región en un nuevo estándar “colonial”, apropiándose de tierras y recursos naturales[15]. Se acusa a las empresas chinas de violar sistemáticamente los estándares ambientales y laborales. A pesar de la popularidad de dichas críticas, los patrones de inversión chinos en la región no difieren en mucho de los seguidos por otros inversores internacionales en lo que hace a los sectores considerados prioritarios[16]. Todo indica que las empresas chinas presentes en la región tampoco difieren mucho de sus competidoras occidentales, japonesas,

---

14 *Latin America Energy Advisor*, 06/07/2012. Disponible en: http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=3018

15 Dawn Powell, *China-Brazil Relations: Too Big to Fail?* Apuntes, 2013, en imprenta.

16 Ver CEPAL, *O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e Caribe, 2010.* Ver también Dani Nedal y Rodrigo Maciel, *InsideBrazil 1*, 2010.

surcoreanas o incluso locales en lo referente al cumplimiento de la legislación[17]. Además, los informes sugieren que gran parte de los recursos extraídos en la región no tienen como mercado a la propia China, sino al mercado internacional[18]. Un estudio reciente, realizado por Theodore Moran, del *Peterson Institute for International Economics*, concluye[19] en que las inversiones chinas en extracción de minerales durante la última década, tuvieron como efecto la diversificación, expansión y aumento de la competitividad en dichos sectores, no generándose construcción de sub-monopolios.

c) Préstamos

En los últimos años, China se ha convertido en un importante acreedor de los países de la región. De acuerdo con un estudio realizado por Kevin Gallagher, Amos Irwin y Katherine Koleski[20], de la Universidad de Boston, los bancos chinos prestaron más de U$S 75.000 millones a países latinoamericanos desde 2005. En 2010, los préstamos totalizaban casi U$S 40.000 millones, cifra mayor que la aportada en conjunto por el Banco Mundial, el BID y el US Ex-Im Bank. El estudio constató que los intereses de los préstamos realizados a través del

17 El mejor estudio comparativo es el de Amos Irwin y Kevin Gallagher, *Chinese Investment in Peru: A Comparative Analysis*, 2012.

18 *Insider* de la industria del petróleo en comunicación privada con el autor. Si esta información estuviera correcta, no se desviaría del estándar seguido por las exportaciones de petróleo efectuadas por compañías chinas con operaciones en África. Ver Trevor Houser, *The Roots of Chinese Oil Investment Abroad*, Asia Policy, 5, 2008.

19 Theodore H. Moran, *China's Strategy to Secure Natural Resources: Risks, Dangers, and Opportunities*, 2010.

20 Kevin Gallagher, Amos Irwin e Katherine Koleski, *New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America*, Inter-American Dialogue Report, 2012.

China Development Bank (CDB) y otros grandes bancos como el Industrial and Construction Bank of China son, en general, más altos que los establecidos por las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), aproximándose más a las tasas de mercado. El Ex-Im Bank chino, por otra parte, otorga préstamos en términos concesionales. Los préstamos chinos destinados en particular a países con dificultades para captar financiamiento a través de las fuentes tradicionales, no se vinculan a condicionamientos políticos (como aquellos realizados por las IFIs), pero generalmente están ligados a requerimientos de contratación de servicios o importación de equipamientos de empresas chinas. Es más, muchos de dichos contratos de crédito incluyen al petróleo u otros recursos naturales como repago colateral, como en el caso del préstamo del U$S 10.000 millones firmado por la Petrobras en 2009/2010, en el cual la empresa se obligó a vender una determinada cantidad de petróleo a la Unipec Asia, subsidiaria de Sinopec. Esta colateralización de los préstamos vía venta de *commodities a precio de mercado*, permite que los bancos chinos ofrezcan condiciones más favorables, especialmente a países con *ratings* de crédito más bajos. Recientemente, el China Development Bank anunció la creación de una línea de crédito en conjunto con el BID, destinada principalmente a inversiones en infraestructura, sector en el cual la participación de empresas chinas ha aumentado drásticamente y promete incrementarse aún más en un futuro próximo. Las empresas brasileñas pueden resultar beneficiadas o perjudicadas, dependiendo de los resultados de los procesos licitatorios.

Datos del Ministerio de Relaciones Exteriores de China[21] afirman que aproximadamente el 12% de su ayuda al desarrollo

21 China's Foreign Aid, Information Office of the State Council, Abril 2011, Beijing http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-04/21/c_13839683.htm

se destina a la región, aunque no resulta clara la composición de tales recursos, ni si en ellos se incluyen los subsidios a los préstamos referidos más arriba.

Una de las principales consecuencias de esa creciente presencia financiera china en la región es la dilución de la influencia de las IFIs, de acreedores tradicionales e incluso del propio Brasil. Con el fortalecimiento del BNDES y de grandes empresas brasileñas (muchas con aportes del BNDES), Brasil ha procurado ocupar los mismos espacios que China; aunque, con menos aporte inicial y más dificultad en razón del recelo regional a un Brasil "imperialista", por lo cual Brasil enfrentará dificultades para competir contra China en el financiamiento de proyectos.

d) Presencia física

El aumento de los flujos comerciales y, en particular, financieros, ha sido acompañado por una nueva ola migratoria: inmigrantes económicos autónomos buscando oportunidades de trabajo, y empleados y ejecutivos de empresas con inversiones en la región. Esa presencia física ha expuesto a los chinos a un contacto directo con las poblaciones locales y a circunstancias inéditas como discriminación, violencia política (por ejemplo, ataques de las FARC contra la petrolífera china Emerald Energy) y conflictos con la sociedad civil y gobiernos locales[22]. El hecho de adaptarse a marcos regulatorios y jurídicos diferentes (tratar con sindicatos autónomos, por ejemplo) se ha constituido un desafío para muchas de tales empresas.

22 Evan Ellis, *Learning the Ropes*, Americas Quarterly, Fall 2012.

e) Relaciones Políticas

Las relaciones de China con América Latina se orientan, por sobre todo, por intereses económicos, con una importante excepción: la región alberga a 12 de los 23 países que aún reconocen a Taiwán. Durante las últimas dos décadas, Taipéi y Pequín mantuvieron disputas por el reconocimiento, ofreciendo inversiones, préstamos subsidiados y otros incentivos. El ejemplo más reciente fue el préstamo de U$S 300 millones ofrecido por la RPC a Costa Rica en 2008. El presidente taiwanés Ma Ying-jeou, habiendo asumido poco después de la decisión costarriqueña de establecer lazos diplomáticos con China Continental, anunció la suspensión de la "diplomacia del dólar" en la competencia con la RPC como parte del esfuerzo por revitalizar las relaciones entre las dos Chinas. Si se consiguiera sostenerla, esa política debería facilitar la transición del reconocimiento, inclusive por parte de Paraguay, que mantiene relaciones diplomáticas con Taiwán.

f) Efectos sobre la integración regional

Como se hizo notar anteriormente, la fuerza gravitacional ejercida por la escalada no sólo de China, sino de toda una Asia rejuvenecida, se hace sentir en forma diferente en cada uno de los países de la región, y las respuestas adoptadas por estos son dictadas en gran medida no por simples cálculos económicos, sino por la composición de las coaliciones dominantes, por influencia de grupos de interés y por las ideologías de los liderazgos políticos. Indirectamente, la influencia china en la integración regional se expresa a través del comercio y las inversiones en la región, y en el modo en que esos flujos fortalecen o debilitan a determinados actores domésticos. De manera general, podemos observar dos tendencias predominantes:

un impulso hacia la integración tradicional perseguida por las economías abiertas de la Costa del Pacífico; y la adopción de medidas proteccionistas y competitivas por parte de gobiernos de izquierda y neo-populistas, para los cuales la liberalización comercial se ha convertido en un anatema.

Chile, Colombia, México y Perú, por ejemplo, han buscado estrechar lazos económicos entre sí y con las demás economías de la APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*; en español, Cooperación Económica de Asia y del Pacífico). Perú y Chile son signatarios de acuerdos preferenciales con China y Japón, y miembros, junto con México de la *Trans-Pacific Strategic Economic Partnership* patrocinada por los Estados Unidos. Chile, Colombia y Perú, todos ellos firmantes de acuerdos comerciales con Estados Unidos, anunciaron en 2011 la fusión de sus bolsas de valores. Según parece, para muchos de estos países, la opción por la integración no significa tanto una estrategia para enfrentarse a los desafíos asiáticos, constituyendo sí una forma de *lock in* de reformas liberales y una vía para evitar tendencias proteccionistas que surgen en otros lugares del hemisferio.

En forma contrastante, países como Argentina y Brasil han perdido el interés en proyectos tradicionales de integración económica, y adoptado medidas de defensa comercial en volumen récord, no sólo contra China, sino también el uno contra el otro. El Mercosur, que ya había perdido su *momentum* económico hacia fines de la década de 1990, ha sido escenario de disputas comerciales entre sus miembros, en productos que van desde automóviles y autopartes a dulces. En 2011, criadores de porcinos argentinos amenazaron con bloquear las rutas para impedir importaciones de Brasil. Desde 2008, ambos países han intentado elevar el Arancel Externo Común del bloque, medida rechazada por Uruguay y Paraguay.

Los mapas reproducidos en la Figura 1 expresan tres indicadores significativos: participación del comercio en el PBI, participación en acuerdos regionales y adopción de medidas proteccionistas desde 2008. Observándolos en forma individual, no es posible llegar a conclusión alguna; pero la convergencia de las tres tendencias ilustra claramente las dinámicas aquí descriptas.

g) Reacciones norteamericanas

Las incursiones chinas en América Latina han hecho sonar las alarmas en Washington. *Think tanks* como el Inter-American Dialogue, el Wilson Center, el Council of the Americas y el Center for Hemispheric and Defense Studies (institución afiliada al Departamento de Defensa) tienen programas dedicados a estudiar lo que muchos entienden como “relaciones triangulares” entre China, América Latina y Estados Unidos. El mecanismo de Diálogo Estratégico entre China y Estados Unidos posee un “sub-diálogo” dedicado a discutir cuestiones referentes a América Latina.

Con sensatez, las autoridades chinas han tomado precauciones para reducir el resquemor norteamericano, enfatizando los aspectos económicos de la relación y minimizando a la vez los políticos y, particularmente, los militares. Las visitas de oficiales de alto rango del Ejército de Liberación Popular a la región, que atraen especialmente la a atención de Washington, se orientan en gran medida al establecimiento de lazos comerciales en el área de defensa. Tales vínculos son menos relevantes para los Estados Unidos, que no compiten en los mismos mercados que China, que para Brasil; quien sí apunta a expandir sus exportaciones en el sector, especialmente en la región.

Figura 1 – Mapas de comercio, acuerdos regionales y medidas proteccionistas



Fuentes: Organización Mundial del Comercio (OMC), Banco Mundial, Global Trade Alert

h) Reacciones domésticas brasileñas

No corresponde relatar aquí la historia de las relaciones Brasil-China, pero sí cabe hacer notar que las percepciones brasileñas sobre China son diversas y, en su mayoría, negativas; contradiciendo lo que sugiere la designación de "alianza estratégica" otorgada por Jiang Zemin hace casi dos décadas. Ello se refleja en dos dimensiones: el andamiaje institucional dedicado a las relaciones bilaterales y la opinión pública.

Mientras muchos consideran al año 2004, signado por el intercambio de visitas presidenciales acompañadas de nutridas delegaciones comerciales y la creación de mecanismos de diálogo, como un marco fundador de las relaciones contemporáneas entre Brasil y China, lo que se observa es que las iniciativas por entonces iniciadas no se fortalecieron. La Comisión Sino-Brasileña de Alto Nivel, presidida por el entonces vicepresidente José Alencar y por la vice-premier Wu Yi (liderada en la actualidad por Michael Temer y Wang Qishan), tuvo en sus ocho años tantas reuniones canceladas como realizadas. La segunda cúpula de la COSBAN (Comisión Sino-Brasileña de Alto Nivel de Concertación y Cooperación), agendada para 2009, fue cancelada a última hora por el gobierno brasileño, provocando la furia de su contraparte china, que había preparado la mayor delegación jamás enviada a Brasil (10 miembros del Consejo de Estado y 62 empresarios) y del sector privado brasileño.

El Memorando de Entendimiento en el cual Brasil prometía reconocer a China como economía de mercado fue objeto de críticas en los medios por parte de grupos de interés de los más diversos sectores (calzados, maquinarias, juguetes, textiles, entre otros), y hasta incluso por voces autorizadas dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. Como consecuencia de

esto (y del hecho de que China retiró su apoyo a la candidatura brasileña por un asiento permanente en el Consejo de Seguridad), el memorando jamás fue implementado, y China continúa siendo tratada como economía de no-mercado en la legislación comercial brasileña. La expectativa creada en la época (por fallas en la comunicación) al respecto de que China habría de invertir en sectores considerados prioritarios por el gobierno brasileño nunca se hizo concreta, generando más desilusiones y críticas por parte de *lobbies* industriales (FIESP) y órganos gubernamentales (Presidencia, MDIC, MRE). En 2010, cuando las inversiones comenzaron a efectuarse, su concentración inicial en recursos naturales generó aprehensiones y críticas violentas por parte de los mismos actores y de muchos otros.

Sin interés por los temas de la agenda bilateral y desilusionado con la pérdida del apoyo chino a los planes brasileños de reforma del Consejo de Seguridad, el Canciller Celso Amorim dio poca atención a China, hecho reflejado en las dificultades sufridas por las representaciones diplomáticas en Pequín y Shanghái en el período[23] y en la virtual inexistencia de personal especializado en el Ministerio. La promoción del Embajador Antônio Patriota a Secretario General y, casi inmediatamente, a Ministro de Relaciones Exteriores, ofreció nuevas ideas e iniciativas en dicha área, aunque existe aún un enorme déficit que amerita resolución.

Dicho déficit también expresa presencia en otros niveles de la sociedad brasileña. Son pocos los especialistas en China dentro del marco académico, capacitados para ofrecer cursos sobre historia, derecho, economía u otros tópicos, y el estudio del mandarín apenas comenzó a popularizarse en los últimos

23 Entre otras, las dificultades mencionadas por integrantes de las representaciones, incluyen carencia de personal para atender las demandas funcionales y falta de atención y apoyo por parte del MRE.

tres años. Como resultado, el número de profesionales capacitados en los sectores público y privado es irrisorio. Esto limita directamente la capacidad brasileña de comprender los cambios profundos que tienen lugar en China y su creciente integración con el resto del mundo, a la vez que limita aún más gravemente su capacidad de reaccionar ante los desafíos y oportunidades que tales procesos ofrecen.

El conocimiento chino acerca de Brasil es igualmente deficitario. A pesar de contar con un impresionante número de latinoamericanistas, China posee pocos "brasilianistas", y el conocimiento sobre el país en el marco de su sociedad es mínimo. Un estudio publicado en 2008 por el Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS), de la Academia China de Ciencias Sociales (CASS), concluyó en que el interés de los empresarios en América Latina es considerable, aunque insuficientemente informado. Brasil es observado como importante aliado y fuente de bienes cruciales para el crecimiento chino, pero poco se sabe sobre su historia, cultura y economía.

Otro factor que diferencia a Brasil de otros países, incluso de la propia América Latina, en su relación con China, es la ausencia de una comunidad china movilizada e influyente. A pesar de albergar una inmigración china relativamente numerosa (aproximadamente 200.000 individuos), la misma se concentra casi exclusivamente en el Estado de San Pablo, y se divide entre chinos de Hong Kong, Taiwán y RPC, asimilada en gran parte a otros grupos de inmigrantes y a la población en general; y, consecuentemente, desarticulada política o económicamente. La falta de coordinación se ilustra a través de la existencia de más de 30 cámaras de comercio Brasil-China lideradas por chinos étnicos que compiten vigorosamente entre sí. Otro resultado de la asimilación china en Brasil es positivo: como inmigrantes, no

han sufrido el mismo tipo de persecución y discriminación que sus connacionales en otros países de América Latina[24]. Como se mencionó anteriormente, un nuevo flujo migratorio chino, constituido en gran parte por trabajadores temporarios que no se incorporan a la sociedad, comienza a cambiar esa figura. Aislados en complejos habitacionales u hoteles, tales inmigrantes no aprenden la lengua local y apenas se los identifica con sus compañías y con el gobierno. Contrariamente a los participantes de las olas migratorias previas, la presencia de estos ciudadanos chinos comienza a levantar sospechas –de participación en actividades ilegales– y a generar tensiones sociales, en razón del resquemor de competencia por vacantes laborales que requieren de mayor calificación[25].

Otro elemento inexistente en el ámbito político brasileño es el de un *lobby* pro-China. El consejo Empresarial Brasil-China (CEBC), creado por iniciativa de la, por entonces, *Vale do Rio Doce* con el beneplácito del presidente Lula, congrega a grandes empresas como Suzano, Sadia, Embraco y Embraer. Durante los seis primeros años de su existencia, el CEBC se constituyó en la principal voz a favor del desarrollo de lazos comerciales más estrechos, mejor coordinación entre gobierno y sector privado y en contra del preconcepto y la adopción de medidas proteccionistas innecesarias. Las medidas proteccionistas eran impulsadas por grupos de intereses sectoriales –textiles (ABIT), juguetes (ABRINQ), maquinarias (ABIMAQ), calzados (ABICALÇADOS) – y grandes complejos industriales regionales, como la Federación de las Industrias del Estado de San Pablo. Estos grupos y sus

24 Ver Adrian Hearn y Luis Manríquez (eds.) C*hina and Latin America: Tracing the Trajectory* (Lynner Rienner, 2011), especialmente los capítulos 8 y 11.

25 Para una explicación del fenómeno, ver Mayda, Anna Marie. 2006. *Who is Against Immigration? A Cross-Country Investigation of Individual Attitudes toward Immigrants*. The Review of Economics and Statistics 88 (3):510-530.

voces asociadas en la prensa, en el ámbito académico y en *think tanks* lideraban y continúan liderando la campaña contra China, incidiendo tanto en la opinión pública como en las políticas comerciales. El discurso dominante utilizado por estos actores es el de una China que invade a Brasil con bienes cuya competitividad no derivaría de ventajas comparativas tradicionales como abundancia de mano de obra y capital, sino de trabajo esclavo, piratería, bajos estándares de calidad, evasión fiscal y subfacturación y, por supuesto, *dumping* sistemático.

Contando con el apoyo de grandes empresas y de actores pertenecientes a organismos gubernamentales (por ejemplo, al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior y al Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento), el CEBC tenía en ese período como una de sus misiones primordiales, equilibrar tales presiones negativas y proponer agendas positivas, como la diversificación de exportaciones y la atracción de inversiones. En 2008, el CEBC publicó, en colaboración con el MDIC y la Confederación Nacional de Industrias, la Agenda China; que proponía una agenda de promoción comercial para aumentar las exportaciones de bienes de mayor valor agregado hacia China en productos en los cuales Brasil posee ventajas comparativas. La Agenda, bien recibida por actores pertenecientes al gobierno y al sector privado, jamás se puso en práctica.

En 2010, luego de cambios en su liderazgo, el CEBC verbalizó menos su oposición a dichos grupos, y se mostró menos dispuesto a confrontar las decisiones del gobierno. De hecho, desde entonces, el CEBC comenzó a adoptar posiciones más cercanas a las de la FIESP y otros grupos de interés. En el mismo año, cuando las primeras grandes inversiones chinas en petróleo y extracción mineral fueron anunciadas, la institución optó por posicionarse en contra de la libre entrada de capitales

chinos en Brasil, especialmente en sectores de recursos naturales, opinión compartida públicamente por figuras como Benjamin Steinbruch, de la FIESP (y de la CSN) y Delfim Netto.

Aún durante 2010, el Congreso aprobó una ley que imponía nuevas restricciones a la adquisición de tierras por parte de extranjeros, en parte motivada en el recelo al respecto de los intereses chinos, y comenzaron a circular rumores sobre la creación de una nueva ley de extracción de minerales, con similares objetivos. Inclusive la propia entrada de inversiones en manufacturas, curiosamente, se ha enfrentado a críticas. En 2011, empresas chinas de automóviles (JAC y Chery, en particular), que habían comenzado a importar unidades, conquistando una porción relativamente pequeña del mercado nacional, y anunciado planes de inversión en montaje y producción, se convirtieron en blanco de ataques de los rivales locales (y multinacionales), *lobbies* industriales mencionados más arriba y sindicatos. El resultado fue el anuncio del aumento del IPI en un 30% para automóviles con menor proporción de contenido local, la caída de planes de inversiones ya anunciados y la reevaluación de las percepciones de riesgo político y regulatorio brasileño por parte de las empresas chinas.

Conclusiones

A partir del breve análisis precedente, podemos destacar tres implicancias de la creciente presencia china en América Latina para Brasil.

1. China ha contribuido al crecimiento económico de diversos países de la región como fuente de demanda y recursos financieros, en especial frente a la crisis financie-

ra global y al estancamiento de los aliados tradicionales de la región, habiendo resultado Brasil uno de los principales beneficiarios. Las reacciones negativas locales a esa presencia china ofrecen lecciones a Brasil acerca del peligro de la sobreexposición a ciertos riesgos políticos asociados a inversiones en sectores extractivos[26].

2. Por otro lado, al establecerse como aliado económico, acreedor y proveedor sin condicionamientos políticos, China llena uno de los vacíos en la región que Brasil se ocupaba de explotar. Es cierto que existe espacio suficiente en la región para ambos, pero la competencia por proyectos específicos, esencialmente en aquellos ligados a los sectores energéticos, extractivos y de construcción, sólo pueden crecer en el futuro. La influencia que Brasil intenta conseguir por ser un acreedor y proveedor alternativo a países enfrentados a las fuentes tradicionales debe minimizarse en forma considerable.
3. El ascenso de China (así como del resto de Asia) acentúa las divisiones internas en la región, derivadas de estructuras políticas y económicas domésticas que favorecen, en partes de la región, una mayor liberalización e integración y, en otras, mayor proteccionismo. Esto dificulta el plan brasileño de promover un nuevo estándar de integración regional alimentado por ideas desarrollistas y, en cierta medida, orientado a maximizar la influencia brasileña. Por otra parte, existe sobreexposición de los intereses brasileños y chinos, en la medida en que el capital chino comienza a contribuir al desarrollo de la infraestructura regional.

26 Las empresas brasileñas con operaciones en la región no desconocen tales riesgos –véanse las protestas enfrentadas por la Vale en Perú en 2011–, sin embargo, aprender de los errores de los otros es un lujo que no debe despreciarse.

Capítulo VI

Asegurando las fronteras: el "primer enfoque suramericano" de Brasil hacia el Crimen Organizado Transnacional[1]

Robert Muggah

Brasil se encuentra en una encrucijada en la lucha contra el crimen organizado transnacional. Por un lado, Brasil está reclamando una mayor participación en la agenda de paz y seguridad internacional y buscando prioridades en el exterior. De hecho, el cambio relativo en la dominancia de Estados Unidos y las nuevas relaciones comerciales expansivas con Asia están ofreciéndole interesantes po-

1 Debe otorgarse particular crédito a Gustavo Diniz, investigador asociado en el Instituto Igarapé, por efectuar una extensa revisión de la literatura. Los agradecimientos son extensivos también a Bernardo Sorj, James Cockayne, Jean Daudelin, Steve Dudley, Misha Glenny, Monica Herz, Sam Logan y Gustavo de Sénéchal por sus excelentes, y en algunos casos exhaustivos comentarios a los bocetos iniciales. Este *paper* fue redactado para el proyecto "El impacto en la Integración y Gobernanza Regional de la Política de Brasil", patrocinado por la Fundación iFHC y el Centro Edelstein.

sibilidades de poder blando (*soft power*). Por otra parte, Brasil está adoptando una estrategia para tratar de temas como narcotráfico, contrabando de armas, lavado de dinero y delitos informáticos que podría describirse como el "primer enfoque suramericano" de Brasil hacia el crimen organizado transnacional que consiste en invertir en instituciones subregionales y acuerdos individuales, bilaterales y trilaterales con países vecinos. Un enfoque más localizado está contribuyendo a la consolidación de las instituciones estatales brasileñas en las zonas del interior. ¿Pero qué dirección tomará Brasil en la próxima década? Este artículo considera las amenazas del crimen organizado en América Latina y Brasil, en particular. Ofrece una visión somera de su alcance y escala en América Latina y más específicamente en Brasil. Más importante aún, el artículo examina críticamente la legislación y las respuestas institucionales de Brasil - tanto a nivel regional como nacional -, y considera posibles posturas en seguridad en el futuro.

Introducción

La amenaza del crimen organizado transnacional es más sencilla de describir que de definir. No resulta sorprendente la abundancia de ominosas referencias a su expansión y alcance a lo largo y a lo ancho de Latinoamérica. Moisés Naim ha llamado la atención respecto de los métodos utilizados por los contrabandistas y traficantes para apropiarse de la economía global; mientras tanto, Misha Glenny ha estudiado el modo en el que los grupos criminales licencian incesantemente a las llamadas

McMafias[2]. La alarma global está impulsando y apresurando acciones locales, incluyéndose aquí una serie de compromisos multilaterales y bilaterales, a efectos de "combatir" la amenaza del crimen organizado. Ningún país de Latinoamérica, ni siquiera el estado más poblado y de mayor importancia económica de la región, permanece inmune. Por su parte, el gobierno brasileño presta mucha atención a las amenazas asociadas al crimen organizado –en particular al tráfico de drogas, contrabando de armas, lavado de dinero y delitos informáticos. Pero la estrategia brasileña para contener la amenaza es diferente del de sus vecinos. Este artículo presenta una revisión somera de la distribución del crimen organizado en Latinoamérica y las respuestas específicas brasileñas. Considera la evolución y expansión del compromiso brasileño –particularmente en lo que respecta a intervenciones apoyadas por la Policía Federal y las Fuerzas Armadas–, y, de un modo más general, panoramas futuros de política de seguridad.

El artículo evalúa si Brasil está asumiendo un rol de *liderazgo* a la hora de enfrentarse a los criminales organizados. Encuentra que, a la vez que Brasil parece estar incrementando su presencia en conflictos de paz y seguridad internacional de mayor relevancia, afirma, en contrapartida, un fuerte enfoque regionalista cuando actúa cerca del propio territorio. Las aspiraciones nacionales a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y su creciente agenda de preservación de la paz e inversiones en desarrollo desde el Caribe hasta África son extensamente reconocidas[3]. Algunos países latinoamericanos elevan su queja acerca de las aspiraciones aparente-

2 Ver Naim (2005) y Glenny (2009). Ver también Garzón (2008).

3 Ver Leahy (2011) y Daudelin y Burges (2010).

mente hegemónicas y de la veloz expansión del intercambio comercial con China por parte de Brasil, cuestionando su compromiso regional[4]. El artículo llega a la conclusión de que mientras Brasil se apega activamente a un enfoque global para conflictos de paz y seguridad, adopta en simultáneo una respuesta distintiva a nivel subregional y bilateral respecto al crimen organizado transnacional. También se cuestiona si Brasil ha asumido un rol acorde a sus sólidas capacidades y su responsabilidad.

Brasil se encuentra en una encrucijada a la hora de prevenir y contener al crimen organizado transnacional. Por un lado, está reclamando una mayor participación en la agenda de paz y seguridad internacional y buscando prioridades en el exterior[5]. El cambio relativo en la dominancia de Estados Unidos y las nuevas relaciones comerciales expansivas con Asia están ofreciéndole interesantes posibilidades de poder blando (*soft power*). Por otra parte, Brasil está adoptando una estrategia que podría describirse como el "primer enfoque suramericano" del país hacia el crimen organizado transnacional que consiste en invertir en instituciones subregionales y acuerdos individuales, bilaterales y trilaterales con países vecinos. Un enfoque más localizado está contribuyendo a la consolidación de las instituciones estatales brasileñas en las zonas del interior. ¿Pero qué dirección tomará Brasil en la próxima década? Para ayudar a considerar correctamente algunos posibles escenarios, el artículo se desarrolla en cuatro partes. La primera busca definir la amenaza del crimen organizado, explorando su real significado en la práctica. La segunda sección evalúa su alcance y escalada en Latinoamérica y, más específicamente, en Brasil. La tercera

4 Ver Oliveira (2010).

5 Ver, por ejemplo, Hamman y Muggah (2012) y Muggah y Szabo (2009).

sección busca revisar la legislación y la respuesta institucional en Brasil –tanto a nivel regional como nacional–. La sección final cierra con el tratamiento de futuras posturas en seguridad. El artículo no apunta a considerar exhaustivamente el tema, sino a trazar una visión panorámica del mismo.

Definiendo la amenaza del crimen organizado en Latinoamérica

El crimen organizado transnacional en Latinoamérica evoca las típicas imágenes de los amenazantes cárteles de la droga, violentas "maras" y "pandillas", malvados contrabandistas de armas, sombrías redes de hackers y traficantes de mujeres y niños, entre otras. A pesar de la ampliamente difundida preocupación por el crimen organizado en Norteamérica, Centroamérica y Sudamérica, existe una sorprendente falta de claridad sobre lo que es y, consecuentemente, sobre cómo enfrentarlo de la mejor manera. Muchas declaraciones unilaterales y regionales han aparecido en toda Latinoamérica, prometiendo comenzar una guerra contra los propulsores del crimen organizado. El gobierno de Estados Unidos y sus Fuerzas Armadas, y particularmente el Comando Sur, han señalado al desmantelamiento del crimen organizado –y en especial del tráfico de drogas en Centroamérica– como una preocupación prioritaria en el hemisferio[6]. Canadá también ha incrementado su atención a la región, aunque de modo fragmentario[7]. Aún exceptuando a los cárteles de Colombia y México, existe sorprendentemente

6 La lucha contra el crimen transnacional ahora forma parte oficialmente de la Estrategia de Seguridad de Estados Unidos. Ver Heymann (2012) y http://www.southcom.mil/ourmissions/Pages/Countering%20Transnational%20Organized%20Crime.aspx.

7 Ver Muggah y Welsh (2012).

un escaso tratamiento acerca de quiénes son precisamente estos actores del crimen organizado, de dónde vienen, cómo están interconectados, de qué manera financian sus actividades, o qué sirve y qué no para combatirlos. De hecho, el Concejo de Relaciones Exteriores (2012) recientemente contabilizó más de cincuenta actividades cubiertas bajo el manto del crimen organizado transnacional. Brasil no es la excepción a la regla –ofreciendo una retórica consistente, aunque confusas y frecuentemente contradictorias definiciones sobre qué está presente (y qué no lo está) en el contexto regional o en el doméstico–.

Tras la expresión "crimen organizado" se esconde una compleja variedad de redes, entidades, intereses, actividades, canales, y resultados. Los criminales organizados toman una amplia variedad de formas y tamaños, operan en múltiples niveles de escala, y se adaptan y actualizan en el tiempo, alcanzando múltiples mercados. En parte es por tal razón que los esfuerzos para generar un consenso sobre lo que el concepto incluye, normalmente falla –un académico ha identificado más de 150 definiciones distintas[8]–. En vez de contribuir a una estrategia integral contra el crimen organizado con respuestas tácticas para cada uno de sus hilos, etiquetas simplistas dan lugar a frecuentes y homogéneas respuestas severas. Existen algunos incentivos para mantener el término sin definición y opaco –de hecho, una definición flexible permite una útil derivación de fondos hacia instituciones militares, policiales, de inteligencia y aduaneras. Pero hay también inconvenientes por la falta de claridad. Por ejemplo, puede confundir y frustrar la acción colectiva. También puede generar respuestas desproporcionadas a lo que comparativamente serían problemas menores y resultar enfrentándose a los cuadros menores del crimen organizado,

8 Ver http://www.organized-crime.de/OCDEF1.htm.

quitando el foco de los grandes *players* y combatiendo a entidades marginales o periféricas.

Dejando de lado diferencias semánticas, las Naciones Unidas estiman que el crimen organizado internacional le cuesta a la economía global un 3.6% del PBI mundial. Y basándose en sus soportes convencionales –tráfico de drogas, contrabando de armas, lavado de dinero, trata de personas–, son los nuevos aspirantes al trono. Esto se ve cada vez más habitualmente en el ciberespacio, en la medida en que el viejo modelo criminal genera su espacio online. Existe una creciente preocupación global y en Latinoamérica, en razón de que los actores del crimen organizado se están expandiendo por Internet usándola para amenazar y extorsionar, reclutar nuevos miembros, traficar mercancías ilegales, distribuir pornografía infantil y direccionar transacciones de lavado de dinero. También hay una ascendente inquietud ante las amenazas presentadas por la ciberguerra y el ciberterrorismo a gran escala[9]. Pero, sorprendentemente, hay muy poca información empírica sobre el enfoque o escala del cibercrimen, y menos aún sobre las nuevas modalidades y vectores ofrecidos por el ciberespacio para aprovecharse de las economías nacionales. Apenas existen formas incipientes de cooperación entre países de la región y una modesta evidencia de coordinación práctica para definir respuestas estratégicas en su extensión[10].

Evaluando la amenaza del crimen organizado en Brasil

Tratándose de la mayor economía de Latinoamérica, no sorprende que Brasil exhiba una significativa presencia del cri-

9 Ver Bumiller y Shanker (2012).

10 Ver Diniz y Muggah (2012).

men organizado, tanto online como convencional. Claramente, es reconocido que Brasil tiene una economía paralela o clandestina de aproximadamente U$S 350.000 millones en 2012, el equivalente a casi el 17% del PBI del país[11]. Esto representa un incremento en términos monetarios respecto a años anteriores, aunque, proporcionalmente, inferior respecto al PBI total nacional, lo cual se atribuye al sostenido crecimiento económico. El porcentaje específico de esta economía paralela que se vuelca estrictamente al crimen organizado no está del todo clara y las estimativas, en el mejor de los casos, son meras apreciaciones[12]. Una mirada casual a las calles de Recife, Rio de Janeiro o San Pablo, evidencia el crecimiento de apuestas callejeras (*jogo do bicho*), secuestros y pedidos de rescate[13], presencia de puntos de venta minorista de drogas (*bocas de fumo*), milicias y pandillas de drogas en las favelas, y grandes esquemas de extorsión, lavado de dinero y corrupción[14]. Por el contrario, a lo largo de las fronteras de sus diez vecinos y ciudades costeras de intercambio, el crimen organizado se manifiesta de formas más evidentes, como el narcotráfico, el tráfico de armas, contrabando incluyendo cigarrillos, software, vehículos usados, madera sin certificar y extracción de minerales.

---

11 La FGV reporta que la economía informal fue de R$696.700 millones en 2012 y el 16.8% del PBI total del país.

12 Ver http://www.infomoney.com.br/negocios/noticia/2486023/economia-informal-brasileira-registra-queda-informa-ibre-fgv y http://www.etco.org.br/noticias/economia-subterranea-cai-a-168-do-pib/.

13 De acuerdo a agentes de seguros, Latinoamérica incluye a los tres países con más secuestros desde los 90, los cuales son: Colombia, México y Brasil. Ver http://www.insurecast.com/html/kidnapransom_insurance.asp y también http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/this_world/4898554.stm para discusión de la participación brasileña.

14 Es importante enfatizar que la economía informal también incluye actividades que no están estrictamente vinculadas con el crimen organizado, como el trabajo doméstico, construcción, y una amplia gama de servicios.

Aunque existe incertidumbre sobre su magnitud, hay una percepción general entre los especialistas brasileños en seguridad acerca de que el crimen organizado ha aumentado en alcance y escala a lo largo de la última década. Los expertos tienden a estar de acuerdo en que este crecimiento se debe a la persistencia y expansión del *comercio de drogas*, abarcando su producción en Bolivia, Colombia y Perú, la ampliación de rutas de tránsito para incluir a la mayoría de los países costeros en Centroamérica, Sudamérica y el Caribe (así como también África occidental), y la persistente demanda desde Norteamérica, Europa occidental y, de hecho, de los consumidores brasileños[15]. El aumento de cárteles fragmentados y de nivel intermedio, primero en Colombia y luego en México, así como también la mudanza de organizaciones de tráfico a países como Bolivia, Ecuador y Venezuela, ha dado lugar a un efecto de contagio a lo largo de Latinoamérica, incluyendo a Brasil, considerado el segundo mayor consumidor de cocaína del planeta[16].

Dadas la dimensiones transnacionales del comercio de drogas, los grupos criminales brasileños –incluyendo al *Comando Vermelho*, *Amigos dos Amigos*, *Terceiro Comando Puro* y *Primeiro Comando da Capital*–, a pesar de enfocarse en particular en el ámbito doméstico, supuestamente también estarían involucrados en el tráfico internacional de estas sustancias. Por ejemplo, existe evidencia anecdótica de traficantes de drogas aparentemente locales (como Fernandinho Beira-Mar y Leonardo

15 Ver, por ejemplo, O Globo (2012a).

16 Brasil secunda a Estados Unidos y México en consumo de cocaína. De acuerdo a la Organización Mundial de Aduanas, entre 2005 y 2009 el número de cargamentos capturados en Europa, que habían atravesado el territorio Brasileño, aumentó de 25 a 260. Ver Azzi, (2010) y http://oglobo.globo.com/pais/brasil-o-segundo-maior-mercado-consumidor-de-cocaina-diz-unifesp-6004119. Brasil también tiene una industria química bien desarrollada pero ejerce un control limitado sobre el destino final de sus productos, incluyendo aquellos derivados de los solventes para la producción de drogas (comprendiendo drogas sintéticas).

Mendonça) uniéndose al llamado Suri-cártel –establecido en Surinam– y traficando armas y municiones a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y drogas a los mercados occidentales. Fue en respuesta al Suri-cártel que Brasil participó con Colombia y Estados Unidos en la que podría haber sido la primera policía de investigación multinacional, hace más de una década[17]. Aún así, el consenso es que las organizaciones brasileras de tráfico –ya sean de drogas, armas o personas– ejercen menos influencia fuera de las fronteras del país cuando se las compara con cárteles de otros países como Colombia y México[18].

La experiencia de Brasil en la disrupción del contrabando de drogas es análoga a la de otros países de Centroamérica y Sudamérica. Específicamente, Brasil ha financiado un incremento en los esfuerzos de erradicación, interdicciones y decomisos desde Bolivia, Colombia y Perú, sin final a la vista. De acuerdo con algunas estimaciones, más de la mitad del total de cocaína consumida en Brasil es traficada desde Bolivia, de la cual casi dos tercios son cultivados en Perú[19]. Al igual que con otros estados vecinos, se obtienen resultados dispares en términos de disolución de organizaciones de crimen organizado, ya que se enfoca más en apuntarle a los síntomas que a los propios grupos. La Oficina de Drogas y Crimen de las Naciones Unidas (UNODC), por ejemplo, reportó que las autoridades brasileñas interceptaron 14 toneladas de cocaína en 2006 y 27 toneladas en 2010, aproximadamente el 3% del comercio mundial esti-

17 Brasil es descripto como un participante renuente en la investigación. De hecho, la DEA instaló una célula sin avisar a la Policía Federal. Percepción de Sam Logan, octubre de 2012.

18 Ver, por ejemplo, http://www.istoe.com.br/reportagens/170188 TRAFICO+DE+PESSOAS.

19 Ver http://www.coha.org/brazilian-intervention-in-regional-war-on-drugs-at-stake/.

mado. La Policía Federal brasileña también está incrementando incautaciones de marihuana, drogas sintéticas y otros tipos de narcóticos[20]. A pesar del crecimiento de tales operaciones, ello no se traduce en una reducción del consumo ni en una caída de la violencia en la nación[21].

También se reconoce que el tráfico ilegal de armas es una consecuencia, más que la clave, del tráfico de narcóticos. Brasil exhibe la mayor tasa de homicidios violentos en el mundo y una estadística de muertes por arma de fuego que triplica el promedio global[22]. Si bien se cree que hay unos 17 millones de armas de fuego en circulación en el país, el comercio ilegal es supuestamente escaso, motivado más por los requerimientos de protección (violenta) de mercados y rutas de distribución, que por coleccionistas privados o tiradores deportivos. Del total mencionado, aproximadamente 5.4 millones de armas de fuego están licenciadas a ciudadanos, 2,2 millones están en manos de los militares, policías y oficiales de aduana, y 9,5 millones bajo tenencia ilegal[23]. Pero la mayoría de estas armas son producidas en Brasil por el puñado de fábricas locales de armas. De hecho, la gran mayoría de los 35.000 homicidios anuales en Brasil son cometidos, no con armas de fabricación extranjera, sino con pistolas y armas de mano adquiridas ilegalmente en Brasil.

20 La Policía Federal Brasileña (DPF) está entre las 10 primeras en el mundo, y captura entre 8 y 9 toneladas de cocaína por año, récord en el continente. En cuanto a la marihuana, captura unas 40 toneladas. De drogas sintéticas, como LSD o éxtasis, casi 2 toneladas son capturadas cada año. Los expertos aseguran que, sin embargo, las capturas representan solo el 10 o 12% del total del tráfico." Ver http://www2.uol.com.br/historiaviva/reportagens/empresarios_do_submundo_5.html

21 Vale la pena mencionar, sin embargo, considerables reducciones de violencia en algunas de las ciudades más grandes de Brasil, incluyendo a San Pablo y Río de Janeiro.

22 Ver Waiselfisz (2012).

23 Ver Dreyfus et al (2010).

Brasil es el cuarto mayor productor de armas de fuego y municiones en el mundo y ejerce, comparativamente, un débil régimen de control sobre sus propios productos. Es, después de Estados Unidos, el fabricante más grande de armas civiles en el hemisferio occidental, con exportaciones de más de U$S 300 millones (aunque esto representa menos del 0,1% de su PBI anual)[24]. Con apoyo gubernamental, las firmas brasileñas han expandido y diversificado sus exportaciones de armas y municiones, no sólo a Estados Unidos, sino también a Argentina, Colombia, México y otros países de África, Medio Oriente, Sudeste de Asia y Europa occidental[25]. La producción nacional está dominada por tres firmas con complejas estructuras de propiedad y fuerte apoyo lobbista y financiero[26], siendo ellas CBC, Taurus e IMBEL, esta última administrada por el Ministerio de Defensa[27]. Y si bien no hay reportes de infracciones a las reglas, Brasil está en el puesto 42 sobre 52 países en términos de transparencia en las importaciones y exportaciones de armas[28].

24 Ver Google y el aplicativo de Igarapé en http://googleblog.blogspot.ca/2012/08/a-new-way-to-visualize-global-arms-trade.html. Según la Asociación Brasileña de las Industrias de Defensa y Seguridad (ABIMDE) el sector negocia por R$ 2.700 millones anuales (U$S 1.350 millones), R$1.000 millones provienen de exportaciones. El sector emplea 25.000 personas y genera 100.000 puestos de trabajo indirecto.

25 Ver http://apublica.org/2012/01/empresas-de-armas-miram-África-asia-para-ampliar-exportacoes/

26 Vale mencionar que PROGEREN es una iniciativa del BNDES. Ver http://apublica.org/2012/01/bancada-da-bala/ para una revisión del lobby. También, notar que R$ 4 millones (U$S 2 millones) fueron aprobados en 2005 como préstamo a Taurus Máquinas-Ferramentas Ltd. Fue asumido como parte del *Programa de Apoio ao Fortalecimento da Capacidade de Geração de Emprego e Renda* (PROGEREN) y pensado para aumentar la oferta de empleo en 75% (150 nuevos puestos) e incrementar la facturación bruta de la compañía en 44.4%. Ver http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2005/20050307_not040_05.html.

27 Otras empresas de mediano tamaño son E. R. Ambantino o Boito.

28 Ver SAS (2012) at http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2012/eng/Small-Arms-Survey-2012-Chapter-9-summary-EN.pdf .

Mientras tanto, en el frente doméstico, el Estatuto Nacional de Desarme de 2003 corre peligro y es inequitativamente aplicado, con frecuentes informes de compras locales de armas que resultan filtradas en pueblos y ciudades (Dreyfus et al, 2010).

Existe un número de tipologías para describir las formas en las cuales, armas presumiblemente legales y autorizadas se distribuyen en manos brasileñas. Las rutas específicas incluyen desvíos de los arsenales militares y policiales, desvíos de stock de tiendas y empresas de seguridad privada, compras legítimas de armas de fuego en tiendas especializadas, ventas ilegítimas de parte de fabricantes y comercios, robos hogareños, y a través de las fronteras[29]. Contrariamente a la percepción del público, la mayoría de las armas en circulación en Brasil no son de calibre militar, correspondiendo sí al carácter de armas de uso civil. Recientes estimaciones en Rio de Janeiro sugieren que aproximadamente tres cuartas partes de todos los crímenes violentos fueron perpetrados con pistolas y revólveres de fabricación local (Dreyfus et al, 2010). En un giro curioso, hacia mediados de los 90, después de autorizar una sucesión de transferencias con el Paraguay amenazado de golpe, Brasil detectó un aumento de la violencia en algunas ciudades. Las investigaciones revelaron que armas originalmente exportadas a Paraguay habían sido interceptadas y contrabandeadas nuevamente hacia Brasil[30]. Brasil rápidamente alentó a Paraguay a expedir una suspensión de importaciones, y la incidencia del contrabando se redujo a casi cero en 2000. De todos modos, Brasil tomó medidas para recuperar y destruir las armas, en algunos casos obteniendo cierta reducción de la violencia urbana[31].

29 Ver http://veja.abril.com.br/multimidia/infograficos/o-mapa-do-contrabando para una revisión de las rutas de tráfico.

30 Ver http://apublica.org/2012/01/em-cinco-anos-45-milhoes-de-armas-nas-ruas/.

31 Ver Cerquiera (2010) y Dreyfus et al (2010).

Mientras tanto, el alcance y la escala de fondos generados por el tráfico de drogas, contrabando de armas y otros emprendimientos criminales "blanqueados", permanecen desconocidos. Un estudio de finales de 1990 posicionó a Brasil entre las primeras veinte capitales del lavado de dinero, contabilizando el 0,6% –o U$S 16.7 millones– del flujo mundial, sugiriendo un rol insignificante. En aquel momento, esto fue considerado equivalente al caso de México, señalado por lavar casi U$S 21 millones (Walker 1999)[32]. Parte de la dificultad para estimar la magnitud del lavado puede tener que ver con la forma que está definido localmente. Vale señalar que, legalmente, Brasil solía separar el "lavado" en casos en los que se probaba que el capital provenía de siete categorías posibles: narcotráfico, venta de armas, secuestros, fraudes, corrupción, crímenes perpetrados por una organización criminal y terrorismo[33]. Pero una nueva ley recientemente aprobada por el Congreso Nacional reconoce a los casos de lavado como cualquier acto que involucre "ocultamiento o disimulación" de valores y donaciones de origen ilícito. El objetivo es adaptarse a formas más elaboradas de lavado de dinero desarrolladas en los últimos años, haciendo que la lucha contra esta práctica sea más eficaz. Esto se acompaña con la fijación de multas más altas y mejoramiento de asuntos procesales[34].

Un desafío para evaluar las dimensiones del problema es, sin embargo, que tiende a convertirse en transnacional, incluyendo complejas transacciones internacionales con redes de

32 Por su parte, Estados Unidos, posicionado como número uno, reportó U$S 1.300 millones o el 46.3% del total.

33 Ver Ley nº 9.613 (1998).

34 Ver Ley no 12.683 (2012).

bancos *offshore* y empresas fantasmas[35]. Sin embargo, de acuerdo a autoridades brasileñas, las principales categorías de lavado aparecen en el marco del tráfico de drogas, el fraude y la evasión fiscal[36]. Brasil tiene una considerable capacidad para ejercer presión sobre empresas ficticias y otras involucradas en el blanqueo de capitales, debido a su liderazgo comercial en la región, aunque parece haber tomado el tema con tibieza, en el mejor de los casos[37].

Los riesgos asociados con el lavado de dinero están también vinculados a factores geográficos y a los sectores específicos involucrados. Por ejemplo, el potencial de lavado parece ser importante tanto cerca de las fronteras como en las principales ciudades, lo cual no sorprende dada la poca institucionalización de las economías formales y la débil presencia regulatoria del estado y sectores bancarios en las mencionadas regiones. Por su parte, el sector bancario se arriesga a sufrir lavado de dinero a través del tipo de cambio extranjero y ciertos conductos de la banca privada. Por su parte, el sector de valores se arriesga al usar agentes de bolsa para depositar fondos y dirigir transacciones del mercado de valores. Asimismo, en el sector de Seguros, los seguros de vida, de pensión y jubilación están expuestos al lavado flagrante. Discutiéndose este tema en detalle más adelante, el gobierno brasileño ha buscado imponer límites al lavado; particularmente, si se relaciona con el terrorismo, a menudo en cooperación con otros gobiernos de la región y a través de células de inteligencia regional y operaciones conjuntas[38].

---

35 Ver http://blog.justica.gov.br/inicio/combate-a-lavagem-de-dinheiro-e-apontado-como-medida-para-sufocar-organizacoes-criminosas/.

36 Ver GAFISUD http://www.gafisud.info/home.htm

37 Observación de Sam Logan, octubre de 2012.

38 Ver: FATF-GAFI (2010). http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20full.pdf

Brasil también ha observado un significativo aumento de los cibercrímenes en la última década. Estos incluyen el fraude bancario[39], robo de identidad, tráfico de drogas y pornografía infantil[40]. Los costos estimados de los cibercrímenes en la economía brasileña son cercanos a los U$S 8.000 millones anuales, el 7% del total global[41]. Brasil posee una de las tasas más altas de incidencia de software maligno en Latinoamérica. Existe también creciente preocupación por los llamados grupos "hacktivistas" que apuntan a instituciones públicas y privadas con el fin de expresar sus reclamos políticos y sociales[42], a la vez que apoyan la violación sistemática del copyright a través de la descarga de material pirateado[43]. Como potencia emergente, Brasil está más preocupado que sus vecinos por las amenazas de ciberguerra y ciberterrorismo, siendo éstas acciones motivadas políticamente para penetrar las redes informáticas nacionales

39 Ver http://www1.folha.uol.com.br/tec/1143535-cibercriminoso-brasileiro-promove-ataque-sofisticado-a-banco-on-line.shtml and http://www1.folha.uol.com.br/tec/1163431-custo-anual-do-cibercrime-no-brasil-e-de-r-16-bilhoes-diz-estudo.shtml.

40 Ver Bestuzhev et al (2012).

41 Ver *Norton Cybercrime Report* (2012).

42 Este tipo de actividades implican el cierre (por ataques Dos y DDoS) de sitios web oficiales de cuerpos gubernamentales y entidades del sector privado y, en algunos casos, el robo y exposición de información ostensiblemente confidencial. Los sitios atacados en Brasil incluyen al Banco do Brasil, Itaú y Bradesco por Anonymous (contra la "desigualdad generalizada en Latinoamérica"); Gobierno y Presidencia de Brasil, y sitios de Petrobrás por LulzSec (contra "la generalizada manipulación de información por parte de las autoridades"), entre otras. Ver http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5jyN0Fn4ZXfibMLdscIqXDnIXVDjw y http://itdecs.com/2011/06/brazil-suffers-its-biggest-cyber-attack-yet/ Ver http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5jyN0Fn4ZXfibMLdscIqXDnIXVDjw y http://itdecs.com/2011/06/brazil-suffers-its-biggest-cyber-attack-yet/

43 En su último reporte sobre Brasil, la Alianza Internacional de la Propiedad Intelectual (IIPA) enfatiza cómo internet está convirtiéndose en el principal vector de piratería en el país, actividad ilegal que causa "pérdidas globales en la economía por R$ 7.300 millones (U$S 4.160 millones)". Ver "*2012 Special 301 Report on Copyright Protection and Enforcement*" de IIPA (http://www.iipa.com/rbc/2012/2012SPEC301BRAZIL.PDF).

y así infligir daño y destruir la infraestructura del país (ejemplo: suministro de energía y agua, o sistemas de comunicación). Aunque no se han registrado incidentes de este tipo, el discurso gubernamental y algunas medidas de ciberseguridad que se han desarrollado (Ej. CDCiber de la Armada Brasileña) son indicadores de tal preocupación.

Al considerarse las respuestas al crimen organizado en Latinoamérica y Brasil, es importante diferenciar entre las manifestaciones físicas y virtuales. Ciertamente, la vasta geografía de Centroamérica y Sudamérica, y de Brasil en particular, requieren tomar en cuenta la cuestión geográfica. Brasil tiene más de 15.000 kilómetros de frontera física con diez estados vecinos. Estas fronteras son enormemente complejas y diferenciadas, y extremadamente difíciles de monitorear y mantener. También posee una sofisticada infraestructura terrestre y de comunicaciones y, como ya se mencionó, un robusto mercado doméstico para bienes y servicios formales e informales. Así, por un lado, la venta de drogas y armas y la trata de personas muestran puntos de origen tangibles, tránsito y destino final a lo largo de la región. –especialmente en la región Andina, el Amazonas y la Triple Frontera–. Frecuentemente hay informes de, por ejemplo, cárteles de Bolivia, Colombia y Paraguay utilizando aeronaves civiles para entregar cargamentos de cocaína en pistas de aterrizaje en Brasil[44]. En contraste, el lavado de dinero, fraude y extorsión son conducidos frecuentemente desde fuera del territorio, por medios virtuales y, a menudo, involucrando actores de fuera de Latinoamérica. La proximidad física podría constituir un requisito para detener a los productores, traficantes y usuarios de drogas y armas mientras que el uso de herramientas de información y comunicación pueden ser fundamentales en

44 Ver *MercoPress* (2011).

el último caso. No hace falta decir que dichas estrategias conllevarán recursos para los distintos tipos de actores de seguridad, áreas de focalización y jurisprudencia.

Enfoque normativo e institucional de Brasil

A pesar de poseer un extendido conocimiento sobre el crimen organizado, los países de Latinoamérica sólo adoptaron compromisos conjuntos acerca de la temática a partir de 1990. En algunos casos, sus esfuerzos acompañaron inquietudes globales más amplias sobre esta amenaza al finalizar la guerra fría. Con el surgimiento de poderosos sindicatos criminales internacionales en el Este y Sudeste de Europa y al iniciarse varios programas de reforma neoliberales a lo largo de Latinoamérica, no causó sorpresa que una variedad de grupos se hiciera rápidamente de un punto de apoyo geográfico en la región. Además, con la declinación de los conflictos armados convencionales y la aparición de cambios democráticos, las fuerzas armadas nacionales y las fuerzas policiales buscaron legitimidad y relevancia al reenfocarse en amenazas criminales locales y transfronterizas. En un eco perturbador con el pasado, muchos países de Centroamérica y Sudamérica rápidamente adoptaron operaciones militares en un contexto de aplicación de la ley, luego descripta como "*mano dura*". Más recientemente, los gobiernos de toda Latinoamérica han buscado ablandar sus leyes y estrategias de orden, invocando en algunas instancias al constructo de "seguridad ciudadana".

Por su parte, Brasil ha optado históricamente por estrategias multilaterales para promover la seguridad, en particular en relación con la delincuencia organizada transnacional. Después de todo, el país fue miembro fundador de la Liga de las Nacio-

nes y de las Naciones Unidas junto con la Unión Panamericana y su sucesora, la Organización de Estados Americano (OEA) (Daudelin y Burges, 2011). No obstante su hasta hoy duramente criticada estructura asimétrica de gobierno, Brasil ha permanecido más tiempo como Miembro No Permanente del Concejo de Seguridad de las Naciones Unidas que cualquier otro país –y esto a pesar de treinta años de dictadura (Gratius 2007)–. Brasil también adoptó el rol de mediador regional a través de, por ejemplo, el Grupo de Río, establecido a mediados de los 80, y otras instituciones[45]. Mientras Brasil ha desempeñado un importante papel promoviendo normas internacionales, expresó a la vez una marcada resistencia a adherirse a acciones más contundentes, incluyendo los mandatos del así llamado Capítulo VII para la imposición de la paz o regímenes de sanciones agresivas. La reticencia del país se remonta a su prolongada oposición a cualquier tipo de intervención que quebrante la soberanía nacional. Últimamente, Brasil ha dado un giro hacia un abordaje regional y sub regional para la promoción de la seguridad.

De acuerdo con sus instintos multilaterales, Brasil ha ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales y regionales instituidos para combatir el crimen organizado La única excepción, compartida por la mayoría de los países de Latinoamérica, es la de que Brasil tiene aún que firmar o ratificar tratados sobre el Cibercrimen[46]. Los mecanismos normativos clave incluyen a la Convención Contra el Crimen Organizado Transnacional (2000) de las Naciones Unidas, ratificado por Brasil en

45 Comunicaciones con Jean Daudelin, octubre de 2012.

46 La así llamada *Convención de Budapest* de 2001, supervisada por el Concejo de Europa. Ver Diniz y Muggah (2012).

2004, que se enfoca, entre otras cosas, en lavado de dinero[47]. Otros que Brasil ha suscripto incluyen al protocolo de Naciones Unidas sobre el tráfico de mujeres y niños (2004)[48], el protocolo de Naciones Unidas contra el contrabando de emigrantes (2004)[49], el protocolo de Naciones Unidas contra la fabricación ilegal y tráfico de armas de fuego (2006)[50], y un conjunto de convenciones de Naciones Unidas relacionadas a los narcóticos (1965, 1972, 1991)[51], terrorismo (2005)[52] y corrupción (2005)[53]. Por supuesto, firmar y ratificar tratados representa un importante primer paso, implementarlos y cumplirlos es algo enteramente distinto.

A pesar de ello, Brasil ha creado una serie de instituciones nacionales y sub-nacionales para enfrentar al crimen organizado, incluyendo el tráfico de drogas, contrabando de armas, lavado de dinero y, más recientemente, cibercrímenes. Sin embargo, no ha promovido muchas agencias con funciones "supra-nacionales". La principal entidad del sector público involucrada en "combatir" el crimen organizado es el Ministerio de Justi-

---

47 Específicamente, animal al estado a "desarrollar y promover la cooperación global, regional y subregional, entre las autoridades judiciales, fuerzas armadas y de regulación financiara, para combatir el lavado de dinero".

48 *Protocolo para Prevenir, Suprimir y Castigar el Tráfico de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, suplementando la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (2000).*

49 *Protocolo contra el Contrabando de Inmigrantes por Tierra, Mar y Aire, suplementando la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (2000).*

50 *Protocolo contra la Fabricación Ilícita y Tráfico de Armas de Fuego, sus Partes, Componentes y Municiones, suplementando la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (2001).*

51 Ver *Primera convención sobre drogas y narcóticos* (1961) (enmendada en 1972), *Convención sobre sustancias psicotrópicas* (1971) y la *Convención contra el tráfico ilegal de drogas narcóticas y psicotrópicos o Convención de Viena* (1988).

52 Naciones Unidas, *Convención para la Supresión del Financiamiento al Terrorismo* (1999).

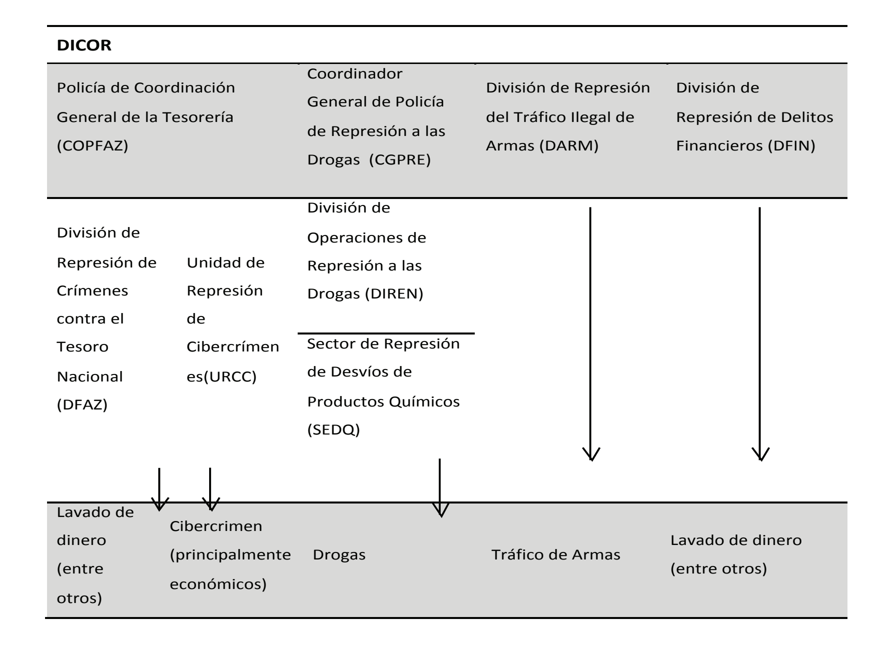
53 Naciones Unidas, *Convención contra la Corrupción* (2003).

cia. El Ministerio fue fortalecido durante el la administración de Lula, autorizándoselo a ampliar sus actividades en relación a la llamada “guerra a las drogas, armas, crímenes financieros y terrorismo” (Machado 2007)[54]. Y en tanto que el Ministerio ha establecido un número de oficinas específicas enfocadas en seguridad pública (SENASP). Drogas (SENAD), Justicia (SNJ), así como también un Departamento de Recuperación de Activos y Cooperación Jurídica Internacional (DRCI), las entidades más importantes son la Policía Federal y, en menor medida, la Patrulla Caminera Federal (DPRF). La primera es descripta en profundidad más abajo y la División de Represión del Crimen de la última, tiene como objetivo prevenir y evitar el tráfico de drogas y armas, la trata de personas, el contrabando, la piratería y el robo de vehículos[55].

54 La orden fue reforzada por la ascendencia de Brasil en la *Convención contra el Crimen Organizado Transnacional, de Naciones Unidas.*

55 Ver www.dprf.gov.br.

Figura 1 - Funciones Administrativas de la Policía Federal DICOR[56]



La Policía Federal es una agencia nacional respetada y considerada como competente y eficiente, a pesar que se haya visto envuelta en una serie de escándalos en la década pasada[57]. Específicamente, la Policía Federal tiene el cometido constitucional de enfrentar varios tipos de crímenes en todo Brasil, así como sus manifestaciones internacionales o interestatales[58].

56 Ver http://www.dpf.gov.br/institucional/Organograma_unidades_centrais_01.2012/.

57 Por ejemplo, la *Operação Satiagraha* entre 2004 y 2008 ha levantado muchas controversias. Ver http://www.brasil247.com/pt/247/brasil/55043/

58 La constitución es menos clara en lo referente al crimen organizado. "Art. 144: La policía federal, instituida por ley como cuerpo permanente, organizado y mantenido por la Unión y estructurado en carrera, está planeada para: 1. Investigar ofensas criminales contra el orden político y social o en detrimento de bienes, servicios e intereses de la Unión, o de sus agencias autónomas y empresas púbicas, así como también otras ofensas con repercusión interestatal o internacional que requieran una represión uniforme, según lo

Está burocráticamente organizada en divisiones separadas que incluyen a la Dirección para la Investigación y Combate del Crimen Organizado (DICOR)[59]. Los objetivos clave de la DICOR están ilustrados en la *Figura 1* e incluyen el tráfico de drogas, contrabando de armas, lavado de dinero y cibercrímenes. La Policía Federal también coopera con Interpol y Ameripol y mantiene oficinas de enlace con países vecinos como Argentina, Bolivia, Guyana Francesa, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay. Junto al Ministerio de Justicia y la Policía Federal, existen diversas entidades públicas críticas que también se involucran en el enfrentamiento de las distintas formas nacionales y transnacionales del crimen organizado. Éstas incluyen al Ministerio de Relaciones Exteriores, el Tesoro Nacional y otras como los Servicios de Inteligencia, la Oficina de Seguridad Presidencial (GSI), la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (Creden), el Consejo de Defensa Nacional (CDN), y la Secretaría de Relaciones Institucionales (SRI)[60] del Ministerio de Relaciones Públicas Federal. Un enorme desafío para Brasil, como para otros países, es mantener una coherencia y coordinación institucional entre las mismas.

---

que la ley establece. 2- Prevenir y suprimir el tráfico ilegal de narcóticos y drogas similares, contrabando, sin excluir acción por parte de la tesorería y otras agencias públicas en sus respectivas áreas de competencia. 3- Ejercer la función de policía marítima, de frontera y de aeropuertos. 4. Ejercitar exclusivamente de las funciones de policía judicial de la Unión.”

59 Ver http://www.dpf.gov.br/institucional/Organograma_unidades_centrais_01.2012/.

60 Una de las actividades de la oficina de Fiscales Públicos es la de promover acciones penales en relación a los crímenes bajo jurisdicción federal. Estas incluyen el comercio ilegal de drogas, tráfico de personas, contrabando, lavado de dinero y ciertos tipos de cibercrímenes (ej. pornografía infantil, crímenes por racismo, etc.) la MPF también incluye la *Assesoría de Cooperação Jurídica Internacional*, la cual ha estado involucrada en el desbaratamiento de operaciones de grupos criminales en Brasil. Lo hace bloqueando recursos originados en actividades ilegales, tanto desde Brasil hacia el exterior como desde el exterior hacia Brasil; bloqueando cuentas y obteniendo información bancaria, compartiendo información sensible y cooperando con otros departamentos, y buscando y capturando recursos ilegales.

La Policía Federal es una de las varias entidades de seguridad en Brasil. Si bien ostenta un mandato nacional e internacional, así como divisiones en cada estado, también trabaja junto a diversas unidades militares y de la Policía civil. Debido a la naturaleza altamente descentralizada de las fuerzas policiales y la superposición de sus competencias, hay complejos desafíos asociados a la coordinación de actividades. Un particular obstáculo se refiere al Servicio de Inteligencia de la Policía Federal, el cual está apenas débilmente integrado al sistema nacional y es fuente de una tensión considerable. Del mismo modo, la Policía Federal tiene que trabajar junto a las Fuerzas Armadas, las cuales desempeñan un papel de creciente firmeza en el combate de organizaciones criminales en las zonas fronterizas. De hecho, la coordinación no solo es un reto, sino que ambos actores son efectivamente competidores por los escasos fondos, tal como lo demostraron las protestas de la Policia Federal en 2011[61]. Hay algo de verdad en sus preocupaciones: el *Tribunal de Contas da União* recientemente publicó un informe confirmando carencia de recursos humanos y materiales de la Policía Federal al momento de enfrentarse al crimen organizado en las zonas de frontera[62].

61 En noviembre de 2011, se llevaron a cabo protestas contra los recortes y demoras en los compromisos del presupuesto federal sobre instalaciones de la DPF en la frontera (parte del Plan Estratégico de Fronteras). La Federación Nacional de Agentes Federales (FENAPEF) lanzó un Standard de Operaciones en el cual los servicios de la DPF en la frontera y puntos de control fluvial fueron frenados, mientras que los servidores públicos de la DPF de 13 estados organizaron una manifestación frente al Ministerio de Justicia en favor de sus colegas desplegados en zonas remotas. Ver http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,plano-de-fronteiras-patina-por-falta-de-recursos-e-policiais-federais-se-revoltam-,801796,0.htm.

62 Ver http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/Informativo_Sisnad_1.pdf y http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1140513-tcu-diz-que-estrutura-da-policia-federal-e-insuficiente-na-fronteira.shtml. Es difícil estimar cuanto está gastando la Policía Federal en su lucha contra el crimen organizado transnacional. La DPF y la DPRF recibieron en conjunto sólo R$ 17 millones del presupuesto del PEF para 2012 (ver más sobre el PEF abajo y en http://blog.justica.gov.br/inicio/r-150-

Junto con las entidades mencionadas más arriba se encuentra el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, las cuales también desempeñan funciones cada vez más importantes en la lucha contra el crimen organizado. Bajo la tutela (civil) del Ministerio, los militares brasileños desempeñan un rol significativo, aunque intermitente, conteniendo las amenazas locales en las favelas infestadas de pandillas y milicias, así como también participan en operaciones de frontera. Pero los militares han ocupado un lugar más prominente desde finales de los 90 en adelante. Específicamente. La *Lei do Abate* de 1998 autorizó a las fuerzas armadas a derribar aeronaves hostiles, incluyendo aquellas sospechadas de transportar narcóticos u otro tipo de contrabando[63]. Del mismo modo, una ley federal aprobada en 1999 estableció funciones complementarias enfatizando que los militares pueden “actuar a través de acciones preventivas y represivas en la zona de frontera, en el mar y en aguas continentales –sin importar la titularidad, propiedad, propósito o cualquier cargamento dentro de ellos– contra crímenes transnacionales y delitos ambientales, en acciones propias o en coordinación con otras agencias de la Rama Ejecutiva, llevando a cabo, entre otras, las siguientes acciones: I - Patrullar. II - Inspeccionar/buscar personas, vehículos terrestres, embarcaciones y aeronaves, y III – Ejecutar arrestos en el siniestro”[64].

Los militares brasileños aumentan también sus respuestas combinadas contra el crimen organizado con lo que podría describirse como “crímenes medioambientales”. En línea con la

milhoes-para-plano-estrategico-de-fronteiras/). La estación de Policía Federal en Foz de Iguazú, cercana a la Triple Frontera, fue la única unidad de fuera de las grandes ciudades en recibir mayores aportes en 2011: R$ 8.5 millones (Ver *Portal Transparéncia Brasil*).

63 Ver Ley no 9.614, 19 de diciembre, modificada por Ley no 136/2010.

64 Ver Ley Complementaria no 97, 9 de junio.

Estrategia de Defensa Nacional de 2008[65], los militares y la marina actualmente se posicionan con mayor permanencia en el Amazonas y zonas fronterizas para combatir "complejos" del crimen organizado, incluyendo tráfico de drogas, contrabando de armas y movimientos migratorios ilegales[66] a la vez que vigilan la tala ilegal y la extracción de productos relacionados (ver Machado 1997, 1996). El llamado Sistema de Vigilancia del Amazonas (SIVAM) es uno de los mecanismos lanzados en 2002 para monitorear los sistemas fluviales del país y sus fronteras. (Almeida 2002) De hecho, el programa SIVAM también incluyó un acuerdo de búsquedas con Colombia, aunque parece haberse debilitado por limitaciones presupuestarias[67]. La *Operación Ágata* es otro importante ejemplo de sucesivas operaciones *multi-task* de frontera planeadas para desbaratar una combinación de actividades del crimen organizado. Estas operaciones normalmente conllevan el establecimiento de puestos de control fijos y móviles de búsqueda de drogas y abastecimiento de armas a grupos criminales en Recife, Rio de Janeiro y San Pablo, así como controlar el tráfico ilegal a través de la frontera. Requieren también el uso de *drones* no tripulados y docenas de aeronaves[68]. Los oficiales brasileños han notado que las fronteras más "blandas" son las correspondientes al límite con Paraguay y Uruguay, aunque las operaciones se han exten-

65 Ver http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_ingles.pdf.

66 Por ejemplo, Brasil frenó recientemente la entrega de visas a inmigrantes haitianos que estaban entrando ilegalmente al país por Acre, debido, al menos públicamente, a preocupaciones por la participación de grupos criminales organizados en operaciones ilegales de tráfico de personas.

67 Observación de Sam Logan, octubre de 2012.

68 Brasil adquirió 15 *drones* de Israel en 2009 a un costo de U$200 millones durante una visita del entonces presidente Shimon Peres. Ver *MercosPress* (2009).

dido a Bolivia, Colombia y Perú. La *Figura 2* destaca operaciones *Ágata* claves llevadas a cabo por los militares desde 2011.

A pesar de encargarse de promover una más amplia integración regional y trabajar con "todo el gobierno", ni el Ministerio de Defensa ni las Fuerzas Armadas han llevado a cabo fuertes avances en este tema. El Ministerio de Defensa en particular se supone que debe trabajar con el Ministerio de Relaciones Exteriores para promover la cooperación inter-agencias, incluyendo relaciones de cooperación con los vecinos para luchar contra el crimen organizado, fortalecer colaboraciones estratégicas en cibernética, cuestiones nucleares y espaciales, y promover las investigaciones en conjunto y desarrollos en productos para defensa[69]. Pero hay preocupación porque la integración se está llevando a cabo lentamente, si es que se está llevando a cabo[70]. Claramente la performance deslucida no puede ser endilgada enteramente al Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas. De hecho, el Ministerio de Relaciones Exteriores también se encarga, a través de su Coordinador General para la Lucha Contra Actividades Ilegales Transnacionales (COCIT), de promover la cooperación nacional e internacional en asuntos relacionados con el tráfico de drogas, contrabando de armas, trata de personas, lavado de dinero y cibercrímenes. Convertir expresiones de deseo en acciones prácticas es algo más fácil de expresar de que poner en práctica.

69 Ver ENS (2008, p. 64).

70 Ver Manrique (2012).

Figura 2 - Principales operaciones militares para combat1ir el crimen organizado en áreas de frontera.

Operación	Área Cubierta	Despliegue	Resultados
Ágata I (2011)	Argentina, Paraguay y Uruguay	3,500 hombres	Captura de 2 toneladas de productos irregulares, destrucción de pistas de aterrizajes ilegales y sitios de extracción.
Ágata II (2011)	Colombia	Más de 5,000 hombres	Captura de 7 vehículos, 65kg de explosivos, 2t de marihuana, 65kg de pesticidas ilegales, R$ 900.000 en contrabando y productos piratas.
Ágata III (2011)	Bolivia, Paraguay y Perú	7,000 hombres	50 armas pequeñas y 1t de drogas capturadas.
Ágata IV (2012)	Guyana, Guayana Francesa, Surinam y Venezuela	Más de 5,000 hombres	7 personas arrestadas y 33 kg de pasta base de coca.
Ágata V (2012)	Brasil 3.900km desde Rio Grande do Sul hasta Mato Grosso do Sul	19,000 hombres	31 personas arrestadas, 6t de drogas capturadas, valor total de las capturas: más de R$5 millones.

Parte de las razones que dificultan la promoción de la cooperación en un área regional más amplia se relaciona con el enfoque interno que Brasil se plantea desde hace tiempo. A diferencia de otros países, Brasil está intensamente preocupado en proteger y asegurar "por derecha" y "de facto" la soberanía sobre su territorio. Esta determinación viene desde tiempos anteriores a las políticas de colonización pre-independencia, una estrategia de mayor seguridad durante el período dictatorial (1965-1985), y variaciones más flexibles durante administraciones democráticas. Sin embargo, bajo la presidencia de Rousseff, el Plan Estratégico de Frontera (PEF) de 2011 le ha dado a esta prioridad un nuevo significado e importancia[71]. En concordan-

71 Ver Decreto Nº 7496 de Junio 8, 2011: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm.

cia con su antecesor, el PEF explícita e implícitamente, acuerda como prioridad a la integración con Sudamérica. Sin embargo, lo que lo diferencia es cómo el PEF enfatiza fuertemente la prevención, control y represión del crimen transnacional organizado así como una integración mejorada de cuerpos de seguridad pública y las fuerzas armadas de países de la región. De forma crítica, también privilegia no sólo una respuesta de todo el gobierno por parte de Brasil, sino también acciones conjuntas entre estados federales, colaboraciones con países vecinos, y apoyo para la implementación a través del Gabinete de Gestiones Integradas de Frontera (GGIF) y el Centro de Operaciones Conjuntas (COC)[72].

A pesar de que aún están evolucionando, las actividades del PEF tienen un gran alcance. El Sistema de Seguridad Fronteriza (SISFRON), por ejemplo, es uno de los componentes más ambiciosos de la intervención y se espera que esté totalmente funcional en 2030. SISFRON constituye un sistema de monitoreo diseñado para asegurar vigilancia en tiempo real de las fronteras de Brasil y movilizar rápidas respuestas[73]. Mientras tanto, el plan de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en Fronteras (ENAFRON), supervisado por la SENSAP, busca coordinar acciones federales, estatales y municipales en once estados y más de 588 municipalidades. Mantiene un plan de entrenamiento, capacidad edilicia, cooperación técnica y actividades de intercambio a través de acuerdos específicos (*convênios*). También requiere operaciones conjuntas de control en zonas de

72 Ver http://www.defesanet.com.br/fronteiras/noticia/1441/PEF---Governo-Federal-lanca-plano-para-prevenir-e-enfrentar-crimes-nas-fronteiras.

73 Una reciente prueba piloto en Mato Grosso do Sul involucró a la 4° Brigada de Infantería Motorizada de Dourados.

frontera e inversiones en ICTs[74]. Finalmente, como agregado a las actividades de Ágata, hay una gran cantidad de planes de control de fronteras dictados por el PEF (ej. *Fronteira Unida*, *Fronteira Blindada* y *Gênesis*). Una actividad en curso es Sentinela, liderado por el Ministerio de Justicia y apoyado por entidades federales de seguridad (ej. DPF, DPRF, la *Força Nacional de Segurança Pública* y la SENASP)[75]. Al parecer, el principal objetivo del PEF es consolidar la presencia estatal en áreas periféricas, fortalecer la cooperación interestatal en Brasil y expandir las estrategias de colaboración internacionales.

¿El pasado está presente? Futuras posturas de seguridad en la región

En la medida en que Brasil ha adoptado conscientemente un enfoque regional para encarar al crimen organizado, consistentemente adopta una orientación Sudamericana. Esta perspectiva difícilmente sea accidental: en lo que refiere a combatir el narcotráfico, contrabando de armas, lavado de dinero y trata de personas, Brasil se enfoca de lleno en los riesgos de contagio y los retos que provienen de sus diez vecinos. Y mientras Brasil ha apuntado su postura diplomática hacia un rol de expansión global, continúa negociando acuerdos bi y trilaterales para enfrentar el crimen organizado. Brasil también continúa cooperando con la OEA en cuestiones de ciberseguridad, drogas, control de armas y terrorismo, pero su participación está

74 Ver http://blog.justica.gov.br/inicio/autoridades-de-seguranca-publica-se-reunem-para-definir-acoes-de-controle-das-fronteiras-em-2013/ and http://tribunaamapaense.blogspot.com.br/2012/12/enafron-programa-federal-protege.html

75 Ver, por ejemplo, http://blog.planalto.gov.br/operacao-sentinela-aumenta-a-apreensao-de-drogas-e-contrabando-nas-fronteiras/

pasando a lo que algunas analistas describen como una "fase vacía". En verdad, la OEA es vista por los países Sudamericanos como una entidad comparativamente débil, con poca legitimidad o influencia. Su involucramiento en mediaciones de crisis de seguridad en Centro y Sudamérica es resistido rutinariamente por Brasil, para frustración de Washington DC[76]. Los esfuerzos para reavivar la importancia de la OEA a través de reuniones ministeriales tampoco son vistas de forma optimista por los gobiernos Sudamericanos (Daudelin y Burges 2011)

De este modo, en lugar de inclinarse hacia el norte, Brasil apunta a intensificar las relaciones subregionales y bilaterales[77]. De forma reveladora, de los casi 25 acuerdos bilaterales firmados por Brasil asociados al crimen transnacional, aproximadamente la mitad son con países vecinos, un tercio son con países europeos o africanos y sólo un puñado son con países de Centroamérica y Norteamérica[78]. A pesar que Brasil no excluye la idea de aumentar su cooperación con Estados Unidos, México o Canadá, no la ha buscado activamente. Además, en comparación, Brasil tiene con Centroamérica, países del Caribe e Instituciones asociadas, relaciones por separado y limitadas a temas relacionados con el crimen organizado. El Gobierno de Estados Unidos, por su parte, no parece ver a Brasil como un centro clave de influencia, del mismo modo en que contempla a China, India y Rusia. Por otro lado, la estrategia de los militares

76 Entrevista con el Director de la División de Seguridad Multinacional, OAS, febrero de 2012. Comunicación con Jean Daudelin, Octubre de 2012.

77 Ver Manhana y Magalhães (2006, p. 137).

78 Una lista de acuerdos bilaterales firmados por Brasil entre 2003 y 2010 asociados con la lucha contra el crimen organizado está disponible en http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/3.2.19-anexo-temas-multilaterais.-combate-aos-ilicitos-transnacionais.

estadounidenses generalmente apoya la integración regional en Sudamérica y el liderazgo implícito de Brasil[79].

Aún así, los diplomáticos brasileños continúan intentando obtener de Estados Unidos una silla en el Concejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mientras cautelosamente oponen resistencia a la influencia estadounidense en la región y a incursiones sobre estados soberanos[80]. De hecho, Brasil ha dejado en claro que la presencia militar estadounidense en Colombia (y previamente en Ecuador) debería ser de carácter temporal[81]. Incluso los pragmáticos, tanto de Brasil como de Estados Unidos reconocen que una mejor cooperación es inevitable y se espera que el fortalecimiento de las relaciones militares fluya a partir de las relaciones diplomáticas, incluyendo preocupaciones en común sobre el crimen organizado (Brown 2012). Por ejemplo, el ministro de Defensa Celso Amorim ha enfatizado repetidamente el potencial de cooperación extendida –incluyendo la asistencia trilateral en el extranjero[82]–. A pesar de su reciente surgimiento, se espera que en el futuro haya cooperación conjunta en la Triple Frontera de Brasil, Paraguay y Argentina en algunas actividades antiterroristas[83]. Otras preocupaciones relacionadas involucran conexiones entre organizaciones de tráfico de drogas de Sudamérica y Europa Occidental (principalmente

---

79 La *2011 US National Military Strategy* menciona que "Vemos con buenos ojos los esfuerzos de Brasil y otros aliados regionales por implementar mecanismos de seguridad y económicos, tal como el Consejo de Defensa Sudamericano (SADC)."

80 Esto representa un cambio gradual hacia colaboraciones más positivas durante comienzo y mediados del Siglo XX (ver Brown 2012).

81 Ver, por ejemplo, Wecker (2009).

82 Ver Amorim (2011).

83 Vale recordar los ataques terroristas de 1992 y 1994 en Argentina por parte del grupo Hezbollah, apoyado por Irán. Hay actualmente rumores de reclutamiento y entrenamiento en la zona de la Triple Frontera.

Portugal y España) y África Occidental[84] así como también posibles vínculos con Al-Qaeda.

Vale la pena hacer hincapié en que Sudamérica como un todo carece aún de una estructura regional coherente para administrar las prioridades de seguridad colectiva y defensa. La mayoría de los países en la región continúa confiando en sus propias instituciones para hacer frente a las amenazas transnacionales y Brasil es parte de una "geometría variable" de acuerdos multilaterales[85]. Hace relativamente poco tiempo que surgieron tibias organizaciones y procesos regionales para mejorar la cooperación, con otras generando aún más incertidumbre[86]. En 2003, por ejemplo, los Ministros de Defensa de toda Sudamérica se reunieron por primera vez para analizar prioridades en seguridad y definir un frente común contra las amenazas internacionales[87]. A pesar de estas limitaciones, y probablemente a causa de ellas, Brasil ajustó su postura a la de un eje distintivo sudamericano, prefiriéndolo a uno de alcance panamericano o latinoamericano[88]. Su decisión de fundar la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) con otros 11 miembros es un ejemplo de esto, a pesar de que podría establecer un conflicto con México.

---

84 *La Operação Caravelas lanzada por la Policía Federal en 2005 desbarato un fraude que involucraba socios en Brasil y Portugal (ver Revista Piauí, "Glória e Perdição",* nº 75, dic. 2012). Guinea-Bissau también ha sido reportada como un destino intermediario de drogas sudamericanas antes de alcanzar Europa. Estos ejemplos demuestran que la acción internacional de los grupos criminales brasileños puede verse limitada por la barrera del lenguaje.

85 Créditos a Jean Daudelin por el término "geometría variable", Oct 2012.

86 Por ejemplo la autoproclamada antiimperialista Alianza Bolivariana de los Pueblos de las Américas (ALBA) establecida por los presidentes Chávez y Castro en 2004, incluye 8 miembros.

87 Ver Flem (2004) y Sain (2002).

88 Como observa Stuenkel (2011), el apoyo de Brasil al CELAC es poco más que un gesto vacío.

A pesar de ser nueva, la UNASUR es descripta por algunos analistas como el "eje" de la estrategia regional de Brasil (Daudelin and Burges 2011). Formalmente establecida por la *Declaración de Brasilia* en 2008, la UNASUR incluye un Concejo de Defensa Sudamericana (CDS), un Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación, un Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED) y reuniones de rutina sobre defensa, justicia y ministerios interiores. El CDS, con asiento en Quito, constituye un foro de intercambio de información y promoción de la cooperación sobre, entre otras cosas, amenazas del crimen organizado[89]. Planea fomentar medidas para generar confianza, colaboración entre establecimientos militares, y articular posiciones comunes sobre asuntos globales. Durante la reunión de Ministros de Defensa de la UNASUR en febrero 2012, por ejemplo, el crimen organizado transnacional fue abiertamente discutido por primera vez[90]. Se reafirmaron compromisos durante la cumbre de Mayo 2012 en la cual se hizo una concreta recomendación para luchar contra el crimen organizado[91]. Sin embargo aún no está claro si estos llamados a la acción se volverán intervenciones en la práctica ya que la UNASUR como un

---

89 Ver http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&catid=87:consejo-suramericano-del-problema-mundial-de-las-d&id=337:estatuto-consejo-problema-mundial-drogas.

90 En esta ocasión fue apuntado que "*esta es la primera vez que el tema de la seguridad pública es abordado a nivel suramericano desde una perspectiva especializada y multidisciplinaria, como fue dispuesto en agosto del año pasado por los Ministros de Relaciones Exteriores, y desde el año 2009 por los Jefes de Estado de la región, cuando acordaron "fortalecer la lucha y cooperación contra el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional y sus delitos conexos, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, así como el rechazo a la presencia de grupos armados al margen de la ley*". Ver http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=516:ultima-unasur-debate-cooperacion-regional-en-crimen-trasnacional-organizado-y-nuevas-amenazas&catid=66:noticias-unasur.

91 Ver http://noticias.terra.com.br/mundo/noticias/0,,OI5753689-EI8140,00-Unasul+decide+coordenar+luta+contra+crime+na+America+do+Sul.html.

todo, aún carece de una estrategia de financiación clara, capacidad de desarrollo político, o un acuerdo sobre la devolución del poder[92].

Brasil también está buscando ejercer su liderazgo e influencia en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)[93]. De acuerdo a algunos diplomáticos en Brasilia, los dividendos políticos y geopolíticos del MERCOSUR tienen mayor peso que los eventuales beneficios de su potencial económico. Y mientras el bloque ofrece algunas ventajas estratégicas, es importante hacer notar que no exhibe una autonomía robusta, capacidad administrativa ni poder de policía y discrecionalidad militar. A pesar de haber sido diseñado como mecanismo para promover intereses económicos, Brasil observa al MERCOSUR de manera secundaria, como un medio para darle forma a las posturas de seguridad de los estados de Sudamérica, y constituye uno de los tantos acuerdos multilaterales en los que el país tiene presencia. Desde su implantación, la entidad ha generado una serie de procesos que llaman a una lucha más vigorosa contra el crimen organizado. Por ejemplo, en 1998 se creó un sistema integrado para vigilar el tráfico de drogas, el lavado de dinero y otros tipos de contrabando en la Triple Frontera. También facilitó la creación de un sistema de control y rastreo de cargamento de armas asociadas al tráfico de drogas y otras entidades criminales[94] así como al monitoreo de actividades de transporte aéreo ilegal. Aún más acuerdos sobre lucha contra la corrupción han sido negociados[95], desarrollándose enfoques cooperativos

92 Comunicación con Jean Daudelin, oct. 2012.

93 Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) – Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

94 Ver MERCOSUR (1998) y (2010).

95 Ver http://www.mercosur.int/msweb/CCCP/PT/Index.html.

para abordar el crimen transnacional[96] e identificando los medios para promover respuestas integradas. Aun así el futuro del MERCOSUR como una fuerza seria en Sudamérica queda expuesto a cuestionamientos: la reciente inclusión de Venezuela levanta sospechas en algunos estados y genera nuevas inquietudes[97].

A pesar de la extensa participación de Brasil en los clubes regionales, la estrategia para enfrentar al crimen organizado permanece enfocada estrictamente en reforzar lazos formales e informales en Sudamérica. Participando de la creación de la UNASUR y el MERCOSUR, Brasil consolidó muchos acuerdos bilaterales y trilaterales para extender su influencia y controlar las fronteras compartidas[98]. Y en tanto son efectuadas numerosas declaraciones de objetivos, se mantienen aún preocupaciones reales sobre las posibilidades de los gobiernos sudamericanos de querer y poder luchar contra el crimen organizado[99]. La mera firma de un acuerdo no necesariamente se traduce en una acción práctica, sugiriendo que se requieren medidas de verificación y monitoreo para evaluar la efectividad de dichas acciones.

Desde 2011, Brasil ha establecido acuerdos con Perú y Paraguay (descripto coloquialmente como *Nosso Plano Colômbia*, “Nuestro Plan Colombia”) para enfrentar la producción y tráfico de drogas[100]. Esto incluye acciones transfronterizas por parte

96 Ver http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/DEC_016-006_PT_AcdoQuadroSegRegional.pdf

97 Comunicación con Sam Logan, oct. 2012.

98 En algunos casos, la UNODC ha buscado ayudar a gestionar cooperación bi y trilateral en la temática del crimen organizado. Ver, por ejemplo, UNODC (2010).

99 Ver http://www.peruviantimes.com/tag/organized-crime/.

100 Ver http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_noticia=189245&id_secao=7.

de la Policía Federal Brasileña para destruir establecimientos de producción de coca y marihuana, aunque existe cierta preocupación en razón de que Paraguay parece hacer la vista gorda ante el crimen organizado[101]. Brasil está intentando extender el plan a Bolivia y Colombia[102]. También se han iniciado conversaciones con Bolivia[103] y los Estados Unidos para desarrollar un acuerdo tripartito sobre drogas, aunque los detalles permanecen vagos y las tensiones, volátiles[104]. Preocupa que Bolivia y Paraguay se constituyan en "narco-estados" en razón de que la convergencia de intereses oficiales e ilegales está llegando a un punto álgido en algunos sectores, lo cual aparentemente influiría en la política brasileña para la región[105]. Además de convenios más amplios con Argentina, Uruguay y Venezuela[106],

101 La frágil economía de Paraguay es altamente dependiente del comercio ilegal, siendo un paraíso del contrabando, productos piratas, armas pequeñas y tráfico de drogas, lavado de dinero, robo de autos, etc. Se cree que estas actividades equivalen al 60% de la economía de Ciudad del Este. Los oficiales paraguayos tienen a evadir el problema del crimen organizado previendo inestabilidad social si derribaran las bases de la economía local. Ver http://apublica.org/2011/06/wikileaks-brasileiros-reclamam-da-atuacao-do-paraguai-no-combate-ao-crime-internacional/.

102 Ver http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1139987-pf-avanca-a-fronteira-para-combater-trafico-de-drogas.shtml and http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1139988-analise-ocupar-vacuo-que-os-eua-vem-deixando-traz-risco.shtml.

103 Ver http://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2012/09/14/interna_internacional,317450/brasil-e-bolivia-reforcam-cooperacao-contra-narcotrafico.shtml.

104 Ver http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,bolivia-brasil-e-eua-estabelecem-parceria-contra-drogas,825245,0.htm;

105 Ver http://www.hacer.org/latam/?p=19940, http://www.coha.org/brazilian-intervention-in-regional-war-on-drugs-at-stake/ y entrevista de Douglas Farah en la revista Veja ("O perigo dos narcovizinhos", Sep 03, 2012). Los gobiernos paraguayo y boliviano también han prohibido a la ABIN (Agencia Brasileña de Inteligencia) establecer oficinas en sus territorios. ABIN tiene oficinas en Argentina, Colombia y hasta en Venezuela (revista IstoÉ nº 2245, nov. 21, 2012).

106 Ver http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3078.htm, http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/viii-reuniao-de-alto-nivel-da-nova-agenda-de-cooperacao-e-desenvolvimento-fronteirico-brasil-uruguai-porto-alegre-13-e-14-

Brasil estableció varios acuerdos con Colombia, se adaptó a la amenaza de las guerrillas y también de los narcotraficantes[107]. Mientras se mantienen enfocados en enfrentar en conjunto una serie de amenazas del crimen organizado, algunos diplomáticos brasileños se quejan de que los esfuerzos de Colombia están generando un efecto un efecto de desplazamiento, empujando efectivamente a los traficantes de drogas y guerrilla hacia las zonas de la frontera amazónica[108]. Muchos de estos acuerdos bilaterales aseguran que los militares brasileños mantengan su preeminencia en la región del Amazonas.

Por el contrario, hay comparativamente menos evidencia pública disponible sobre cooperación bilateral entre países sudamericanos para administrar ciberseguridad y ciberdefensa. De hecho, los silencios en este frente son ensordecedores. A pesar de ser un área de posible crecimiento, solamente Brasil ha firmado un tratado con otro país fuera de Latinoamérica –Rusia–. El Acuerdo de No Agresión por Armas Informáticas fue firmado en 2010 y representa uno de los primeros acuerdos bilaterales de este tipo. Además de contener un pacto de no agresión en caso de una guerra convencional, el convenio promueve el intercambio de información, fortalecimiento de la capacidad y ejercicios conjuntos contra ciberataques. Mientras tanto, los Ministros de Defensa de Brasil y Argentina también firmaron

---

de-setembro-de-2012, http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/america-do-sul/departamento-da-america-do-sul-ii-das-ii/venezuela/grupo-de-trabalho-de-desenvolvimento-fronteirico/viii-reuniao-do-grupo-de-trabalho-de-desenvolvimento-fronteirico-brasil-venezuela.

107 Ver algunos de los aspectos del plan Brasil-Colombia sobre seguridad fronteriza en http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5ijkiEct1a5eXDMoRqUU3rznF_SMw?docId=CNG.adca30e7010079785565c3ff390e95b9.5f1.Casas-Zamora.

108 Ver http://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo71.pdf y http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-01-19/colombia-tornou-se-lideranca-regional-no-combate-drogas-diz-czar-antidrogas-dos-estados-unidos.

en 2011 una Declaración Conjunta para revisar la cooperación bilateral en informática y ciberdefensa. Del mismo modo, los Ministros de Defensa de Brasil, Chile y Colombia también han expresado su preocupación al Pentágono sobre las ciberamenazas como el hacktivismo, y han instado al fortalecimiento de redes informáticas contra fisuras y a un incremento de la cooperación (Baldor, 2012).

Todavía es imposible medir con precisión los compromisos presupuestarios de Brasil para enfrentar la lucha contra el crimen organizado, en parte por el secreto que envuelve a los gastos relativos a la defensa. El gasto en defensa durante 2010 fue de unos U$S 33.5 millones, el 1.6% del PBI aumentó el 5.8% en 2012[109]. Pero el panorama general es complicado por el hecho que la administración de Dilma introdujo recortes por más de R$ 50.000 millones (U$S 30.000 millones) en 2011 para contener la inflación y bajar las tasas de interés, un severo cambio respecto de los años anteriores. También es cierto que la vasta mayoría del gasto en sectores involucrados en la lucha contra el crimen organizado se destina a salarios y pensiones. Sin embargo, el panorama de intervenciones específicas es revelador e indica un nivel moderado de compromiso, a pesar de que las prioridades aún son fácilmente imputadas. Por ejemplo, el gobierno federal distribuyó U$S 75 millones (R$ 150 millones) al ya mencionado Plan Estratégico de Frontera[110] así como también al llamado *Blue Amazon Management System* para monitoreo de las líneas costeras[111]. El gobierno brasileño también se

109 Ver Oliveira (2012) y SIPRI (2012).

110 Ver http://blog.justica.gov.br/inicio/r-150-milhoes-para-plano-estrategico-de-fronteiras/.

111 La Marina también ha adquirido tres lanchas patrulla armadas por U$$172 millones a BAE Systems y está considerando un contrato por U$S 2.000 millones por aviones jet de última generación. Ver http://www.militar.com.br/modules.php?name=Noticias&file=print&sid=1353

ha comprometido a aportar U$S 6.000 millones (R$ 12.000 millones) al programa SISFRON para el 2030, así como también a la construcción de submarinos de propulsión nuclear con un contrato aparte valuado en R$ 21.000 millones[112]. Programas adicionales reciben especial atención por parte del gobierno federal, aunque se carece de detalles específicos[113]. Mientras tanto, la administración anterior de Lula destinó U$S 35 millones (R$ 70 millones) a programas de vigilancia (PEFRON) y otros U$S 80 millones (R$160 millones) a políticas aéreas nacionales para la seguridad pública[114]. Asimismo, CDCiber recibirá una inyección de U$S 60 millones (R$ 120 millones) del gobierno federal en 2012, con proyecciones futuras que anticipan un rápido incremento[115].

112 Ver http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/08/em-transformacao-exercito-planeja-estar-totalmente-equipado-em-10-anos.html. Ver también http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,submarino-nuclear-brasileiro-saira-do-papel-em-2016,897305,0.htm.

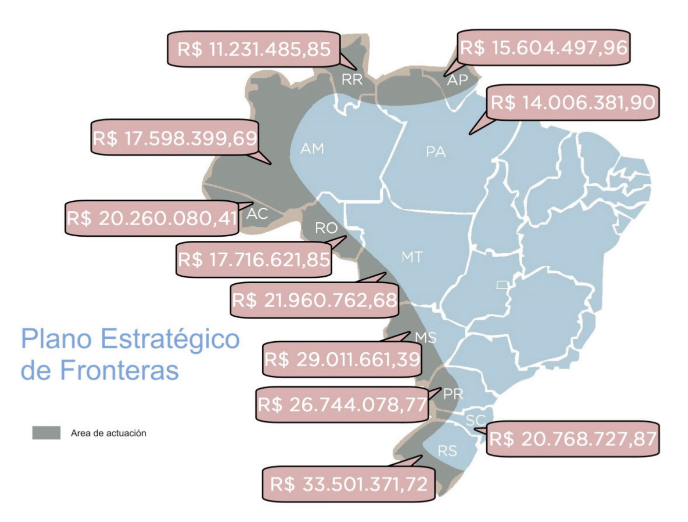
113 Éstas incluyen la *Calha Norte* (R$ 72 millones), SIPAM (SIVAM) (R$ 63 millones) y programa ENAFRON (R$ 156 millones). Ver Portal SigaBrasil. Para más información sobre el gasto en ENAFRON ver http://blog.justica.gov.br/inicio/autoridades-de-seguranca-publica-se-reunem-para-definir-acoes-de-controle-das-fronteiras-em-2013/. También, Embraer, el conglomerado aeroespacial brasileño está incrementando sus ganancias en el sector de Defensa, (USD1.000 millones in 2012) en parte debido a su activa participación en los programas de defensa de la frontera. Ver http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1201140-embraer-ve-area-de-defesa-crescer-e-faturar-us-1-bilhao-no-ano.shtml.

114 Ver http://saibadascoisas.blogspot.com.br/2009/10/senasp-lanca-projeto-de-policiamento.html.

115 Ver http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/08/em-transformacao-exercito-planeja-estar-totalmente-equipado-em-10-anos.htm.



Figura 3 - Localización de las inversiones en seguridad fronteriza entre 2009-2012



Fuente; Ministerio de Justicia de Brasil. http://blog.justica.gov.br/inicio/autoridades-de-seguranca-publica-se-reunem-para-definir-acoes-de-controle-das-fronteiras-em-2013/

Conclusiones

Mientras algunos críticos sostienen que Brasil ha sobre-extendido su enfoque sobre la paz global y prioridades en seguridad, hay evidencias de que el país tiene al menos un ojo enfocado atentamente hacia el crimen organizado en su propio patio trasero. Los políticos brasileños continúan orientando la postura nacional sobre seguridad y política exterior hacia un rol globalizado, mientras la Policía Federal y las fuerzas armadas negocian prioridades en el vecindario en un marco subregional y bilateral. Pero la seriedad del compromiso de Brasil sigue siendo una cuestión abierta. A pesar de haber obtenido importantes logros, Brasil aún carece de capacidad política y económica para lograr convertirse en una gran influencia glo-

bal, tal como lo desea. Paradójicamente, el declarado respeto por la soberanía de Brasil puede impedir su efectividad como líder regional, limitando su voluntad y capacidad de tomar medidas para combatir la delincuencia organizada transnacional. Y aunque Brasil está ampliando sus actividades contra la delincuencia organizada transnacional, su enfoque está claramente enfocado, a nivel geográfico, dentro y más allá de sus propias fronteras. De hecho, Brasil está utilizando amenazas en los países vecinos –de la delincuencia organizada y el contrabando a la colonización de las tierras y la migración– como pretexto para reforzar y consolidar su propia presencia estatal interior. La verdadera prueba de la estrategia, sin embargo, es si el enfoque subregional para la lucha contra el crimen organizado habrá de generar los resultados deseados.

Una preocupación persistente es como está siendo recibida la posición estratégica de Brasil sobre el crimen organizado por parte de los países vecinos, o más específicamente, por parte de todo el continente americano. Por un lado, Brasil ha llevado a cabo una vertiginosa variedad de actividades diplomáticos para elevar su perfil global y compromisos en una vasta cantidad de temas de gobernabilidad y seguridad. Mientras el poder e influencia de Estados Unidos sobre Latinoamérica pierde terreno, Brasil está comenzando a explorar una "sociedad de iguales" con el foco puesto en el crimen organizado, control de fronteras, colaboración en inteligencia y ciberseguridad. Pero también hay señales de que, entre algunos de los vecinos de Brasil, estas expresiones de colaboración podrían ser demasiado parciales para uno de los lados. De hecho, Bolivia, Perú y Venezuela han expresado su preocupación por la expansión de las Fuerzas Armadas Brasileñas en el Amazonas, temiendo que sus soberanías sean vulneradas. Mientras buscan aplacar esas

preocupaciones, Brasil, casi con seguridad, va a continuar resistiendo la influencia de otras potencias importantes de la región a la vez que redirige la órbita de las instituciones multilaterales para reflejar sus propias prioridades.

Más cerca de casa, Brasil ha buscado sugerir sus programas de seguridad subregional en un lenguaje de solidaridad y "cooperación Sur-Sur". Por ejemplo, los acuerdos de cooperación en la frontera habitualmente se expresan tanto en términos de seguridad como de desarrollo, como lo indican los recientes acuerdos con Bolivia sobre drogas e inmigración[116]. Tal como se mencionó más arriba, Bolivia ha rechazado incesantemente la estrategia intervencionista de seguridad fronteriza indicando que sus propias fuerzas armadas son la única entidad autorizada para enfrentarse a la producción y tráfico de cocaína[117]. Mientras tanto, algunos países expresan su preocupación por los esfuerzos de Brasil para asegurar sus fronteras, que podrían representar un nuevo expansionismo. Brasil parece estar deliberadamente "llenando el vacío" dejado por la cada vez menos visible presencia de Estados Unidos en la subregión. Y a pesar de que podría haber preocupación en capitales extranjeras por el rol expansivo de Brasil, la realidad indica que densas redes de cooperación están emergiendo entre Brasil y sus vecinos. Según algunas mediciones, las estrategias parecen estar dando resultado. En los últimos años se ha recuperado más droga y contrabando ilegal que en décadas anteriores. El índice de arrestos a traficante también se ha incrementado notoriamente. La ver-

116 Brasil recientemente anunció la donación de cuatro helicópteros N1 así como también de *drones* no tripulados a Bolivia para luchar contra el narcotráfico. Ver Fox (2012). Asimismo, Brasil ha buscado desarrollar nuevos programas para atender la inmigración ilegal desde Bolivia, y el tráfico de personas de Bolivia hacia Brasil. Ver O Globo (2012b).

117 Ver http://www.coha.org/brazilian-intervention-in-regional-war-on-drugs-at-stake/.

dadera pregunta, sin embargo, es si estos son los indicadores adecuados para medir el éxito de la lucha contra la delincuencia organizada transnacional como prioridad.

Referencias

Almeida, C. 2002. “Sistema de Vigilância da Amazônia – SIVAM, perspectivas da economia de defesa.” ADN, N. 793. 2º.

Amorim, C. 2011. “Reflections on Brazil´s Global Rise”, *Americas Quarterly*, Spring.

Baldor, L. 2012. “US Sees South America as Possible China Counter”. *Associated Press*, April, 28. http://news.yahoo.com/us-sees-south-america-possible-china-counter-140345250.html]

Bestuzhev et al. 2012. *Panorama viral de América Latina en el 2011 y los pronósticos para el 2012*. http://www.viruslist.com/sp/analysis?pubid=207271158.

Brown, L. 2012. “Restoring the Unwritten Alliance in Brazil-United States Relations”, *Strategy Research Project*. Carlisle: US Army.

Bumiller, E. and Shanker, T. 2012. ´Panetta Warns of Dire Threat of Cyberattack on U.S.´, *New York Times*, October 11.

Cerquiera, D. 2010. Causes and Consequences of Crime in Brazil. *PhD Dissertation*. Rio de Janeiro: Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro.

Council on Foreign Relations. 2012. “The Global Regime for Transnational Crime”, *Issue Brief,* August 21. http://www.cfr.org/global-governance/global-regime-transnational-crime/p28656

Diniz, G. and Muggah, R. 2012. ‘A Fine Balance: Mapping Cyber-Insecurity in Latin America´, Igarape Institute Strategic Paper 2.

Daudelin, J. and Burges, S. 2011. “Moving In, Carving Out, Proliferating: The Many Faces of Brazil´s Multilateralism Since 1989”, *Pensamento Proprio* 33.

Dreyfus, P, Lessing, B., Nacimento, M. and J. Purcena. 2010. *Small Arms in Brazil: Production, Trade, and Holdings*. Special Report No. 11. Geneva: Small Arms Survey; Viva Rio; Instituto de Estudos da Religião. http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/C-Special-reports/SAS-SR11-Small-Arms-in-Brazil.pdf

Dreyfus, P. 2006. “Crime and Ammunition Procurement: The Case of Brazil.” In *Targeting Ammunition - A Primer*. Geneva: Small Arms Survey Available from: http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/D-Book-series/book-03-targeting-ammunition/SAS-Targeting-Ammunition-11-Chapter-6.pdf

FATF-GAFI 2012. *Mutual Evaluation Report: Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism: Federative Republic of Brazil*. http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20full.pdf

Fernandes, R. and Nascimento, M. 2007. “Mapping the Divide: Firearm Violence and Urbanization in Brazil.” In *Small Arms Survey 2007: Guns and the City*. Oxford: Oxford University Press. Available from: http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2007/en/full/Small-Arms-Survey-2007-Chapter-07-EN.pdf

Flemes, D. 2004 “Institution Building in Mercosul´s Defence and Security Sector (II) – The Common Containment of Transnational Security Threats.” Institut für .

Fox, E. 2012. “Brazil´s Influence in Bolivia´s Drug Fight Grows”, *InsightCrime*, January 16. http://www.insightcrime.org/news-briefs/brazils-influence-in-bolivias-drug-fight-grows

Garamone, J. 2012. “Dempsey Looks to Expand Miltiary Ties with Brazil”, *American Forces Press Service.* http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=67766..

Garzon, J. 2008. *Mafia & Co: La Red Criminal en Mexico, Brasil y Colombia.* Bogota: Editorial Planeta.

Glenny, M. 2011. *Darkmarket: Cyberthieves, Cybercops and You*. New York: Deckle Edge.

Glenny, M. 2009. *McMafia: A Journey Through the Global Criminal Underworld*. New York: Knopf Doubleday Publishing group.

Heyman, P. 2012. “Organized Crime in Latin America”, *Revista,* Winter edition. http://www.drclas.harvard.edu/publications/revistaonline/winter-2012/organized-crime-latin-america.

Iberoamerika-Kunde. Arbeitspapiere des IIK Nr. 22. Hamburg. Oct. 2004. http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=46976

Instituto Sou da Paz 2010. *Implementação do Estatuto do Desarmamento: Do Papel para a Prática*. http://www.soudapaz.org/Portals/0/Downloads/Integra_Implementa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Estatuto%20do%20Desarmamento%20-%20do%20papel%20para%20a%20pr%C3%A1tica.pdf

Leahy, J. 2011. “Obaman Acknowledges Brazil´s UM Hopes”, *Financial Times*, March 19.

Machado, L.. “Medidas institucionais para o controle do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro e seus efeitos geoestratégicos na região Amazônica brasileira”. *Cadernos IPPUR*, Ano XXI, Nº 1, Jan-Jul, 2007 http://www.ippur.ufrj.br/download/pub/CadernoIPPUR20071.pdf

Machado, L. 1997. Movimento de dinheiro e tráfico de drogas na Amazônia. M. Melo Ribeiro, S. Seibel (org.). Drogas. Hegemonia do Cinismo. São Paulo: Memorial, p. 217-242 http://www.unesco.org/most/ds22por.htm

Machado, L. 1996. O comércio ilícito de drogas e a geografia da integração financeira. Uma simbiose? Em I. Castro, Brasil. Questões atuais sobre a Reorganização do Território, Rio, Bertrand Brasil". http://acd.ufrj.br/fronteiras/pesquisa/droga/p01pub02.htm

Manrique, L. 2012. "Brazil y el Precio de la Integracion Regional", *Infolatin,* 20 September. http://www.infolatam.com/2012/09/25/brasil-y-el-precio-de-la-integracion-regional/

MercoPress. 2011. "Brazil Deploys 7,000 Troops Along Southern Borders to Combat Organized Crime", *MercoPress*, October 13.

MercoPress. 2009. "Brazil Begins "Spy" Aircraft Surveillance Against Organized Crime in Favelas", *MercoPress*, November 17.

MERCOSUR. 2010. 'Elements Prepared by the Working Group on Firearms for the Position of MERCOSUR and Associated States at the Fourth Biennial Meeting of States.' A/CONF.192/BMS/2010/WP.7. New York, 15 June. http://www.poa-iss.org/bms4/Documents/WP7-MERCOSUR/BMS4-WP7-MERCOSUR-E.pdf

MERCOSUR. 2004. 'Memorando de Entendimiento para el Intercambio de Información sobre la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados.' MERCOSUL/CMC/DEC Nº 15/04.

MERCOSUR. 1998. Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores y Vendedores de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados. MERCOSUL/CMC/DEC Nº 7/98.

Muggah, R. and Hamann, E. 2012. “Brazil´s Generous Diplomacy: Friendly Dragon or Paper Tiger?”, Carbonnier, G. and Sumner, A. Eds. *Aid, Emerging Economies and Global Policies*. Geneva: International Development Policy Series.

Muggah, R. and Welsh, J. 2012 – forthcoming. “A New Security Posture for the Warrior Nation?”, *Globe and Mail.*

Muggah, R. and Szabo, I. 2009. *The Southern Effect: Critical Reflections on Brazil´s Engagement with Fragile States*. Paris: OECD.

Naim, M. 2005. *Illicit: How Smugglers, Traffickers and Copycats are Highjacking the Global Economy*. New York: Doubleday.

O Globo 2012a. “Narcotráfico transnacional espalha rastro de violência nas Américas”. *O Globo*, September 17. http://oglobo.globo.com/mundo/narcotrafico-transnacional-espalha-rastro-de-violencia-nas-americas-6113433#ixzz26jFANsow

O Globo, 2012b. ‘Imigrante Ilegal Com Beneficios do Brasil’, *O Globo*, October 14.

Oliveira, A. 2010. “Sources of Brazil´s Counter-Hegemony”, *Reveitsa Brasileira de Politica Internacional*, 53 (2).

Oliviera, A. 2007.“As Peças e os Mecanismos do Crime Organizado em Sua Atividade Tráfico de Drogas.” DADOS – *Revista de Ciências Sociais*,50 (4): pp. 699 a 720. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000400003

Oliviera, A. and Zaverucha, J. 2012. “A dinâmica da criminalidade organizada no Brasil a partir das operações da Polícia Federal: Origem, atores e escolha institucional.” *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e*

Controle Social; –(5) 3: pp. 423-446. http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/DILEMAS-5-3-Art3.pdf

Oliviera, R. 2011. "Orcamento da Defensa para 2012 Cresce e Repoe Investimentos Anteriores a Cortes", *Economico Valor,* September 20. http://www.valor.com.br/politica/1011516/orcamento-da-defesa-para-2012-cresce-e-repoe-investimentos-anteriores-corte

Philipps, D. 2012. "With No Enemies in Sight, Brazil Eyes Defense Boom", *Bloomberg*, March 1. http://www.bloomberg.com/news/2012-03-01/with-no-enemies-in-sight-brazil-eyes-defense-boom-dom-phillips.html

Sain, M. 2002. "O Novo Cenário de Segurança Global e os Dilemas Sub-Regionais." Perspectivas, São Paulo, 24-25. 2001-2002, pp. 47-72. http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/401/286

Secretaria de Assuntos Estratégicos , 2011. *Desafios Estratégicos para a Segurança e Defesa Cibernética*. 1ª Edição. Brasília, 2011. http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Seguranca_Cibernetica_web.pdf

SIPRI. 2012. *SIPRI Factsheet on Military Expenditures for 2011*. http://www.sipri.org/research/armaments/milex

Sorj, B. and Fausto, S. Eds. 2012. *Brasil e América do Sul: Olhares Cruzados*. Buenos Aires: Catálogos.

Sorj, B. and Fausto, S. Eds. 2011. *Brazil y Amneérica del Sur: Miradas Cruzadas*. Buenos Aires: Catálogos.

Sorj, B. and Fausto, S. Eds. 2011b. *América Latina: Transformaciones Geopoliticas y Democracia.* Buenos Aires: Catálogos.

Stuenkel, P. 2011. "Brazil and the Dilemma of Regional Leadership", *Post-Western World,* December 11.

Unifesp *2012, Relatório Nacional de Álcool e Drogas*. Universidade Federal de São Paulo News. http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/brasil-e-segundo-maior-consumidor-de-cocaina-no-mundo

UNODC. 2012. 2012 World Drug Report. Vienna: UNODC. http://www.unodc.org/documents/southerncone//Topics_drugs/WDR/2012/WDR_2012_References_to_Brazil_EN.pdf.

UNODC, 2010. *Brazil and Peru Discuss Bilateral Cooperation to Combat Transnational Organized Crime.* http://www.unodc.org/southerncone/en/frontpage/2010/12/03-brasil-e-peru-discutem-cooperacao-bilateral-para-combater-o-crime-organizado-transnacional.html

Waiselfisz, J. 2012. *Mapa da Violência 2012 – Os Novos Padrões da Violência Homicida no Brasil.* São Paulo: Instituto Sangari.

Walker, J. 1999. *Modeling Global Money Laundering Flows*. http://www.johnwalkercrimetrendsanalysis.com.au/ML%20method.htm

Wecker, K. 2009. "Brazil to Expand Border Security Amid "Concerns" Over US-Colombia Pact", *Colombia Reports*, October 14. http://colombiareports.com/colombia-news/news/5468-brazils-military-vigilant-at-colombian-border.html

Capítulo VII

La Acción Regional Brasileña bajo las ópticas de la Diplomacia y la Defensa: Continuidades y Convergencias

Alcides Costa Vaz

El texto analiza la acción brasileña en las áreas de seguridad y defensa en el ámbito sudamericano, con el propósito de evaluar el modo en que los cambios sucedidos en el panorama regional incidieron en la formulación e implementación de las políticas exterior y de defensa, y la manera en que se articuló la interacción entre ambas con la consecución de proyectos como la Unión Suramericana de Naciones y el Consejo de Defensa Suramericano. Argumenta que se observó, en el período examinado, un creciente acoplamiento entre la política de defensa y la actuación diplomática de Brasil en el contexto sudamericano, lo que permitió sentar las bases políticas para la proposición de

una agenda regional más ambiciosa, que realzó el carácter asimétrico de las relaciones regionales y los dilemas en referencia a la articulación entre la acción regional y la proyección global del país.

El presente texto analiza la acción brasileña en el contexto sudamericano a lo largo de los últimos diez años, enfocándose específicamente en las áreas de seguridad y defensa, tomando como referencia los cambios ocurridos en el panorama político y de integración regional, de manera tal de evaluar las formas en que los mismos incidieron en la concepción e implementación de la política externa y, particularmente, en la política de defensa. Busca también evaluar si la interacción entre Defensa y Diplomacia en Brasil facilitó o se benefició –y de ser así, de qué manera lo hizo– con la consecución de proyectos regionales como la Unión Suramericana de Naciones y su Consejo de Defensa Suramericano, y de los modos de cooperación en seguridad y defensa llevados adelante en ámbitos bilaterales y regionales.

Para ello, serán analizadas inicialmente las transformaciones del sistema internacional a lo largo de la última década y sus impactos en el contexto regional; a continuación, se abordarán los intereses estratégicos brasileños y la percepción de amenazas a la seguridad en la región, tal como están expresados tanto en el discurso diplomático como en el ámbito de la defensa, de manera que resulte posible identificar y estudiar eventuales diferencias entre ambas instancias; finalmente, se considerará el panorama de cooperación en seguridad regional bajo la óptica de los intereses e iniciativas brasileñas.

1) Las transformaciones del sistema internacional a través del prisma de la seguridad y sus reflejos regionales

El ámbito internacional resultó marcado en los últimos diez años por una gran transformación respecto del panorama estratégico, lo que involucró el pasaje de un sistema caracterizado por la acentuada concentración del poder militar heredada de la Guerra Fría y por la propensión a la unilateralidad hacia una nueva condición en la cual la multipolaridad, a pesar de la mencionada concentración del poder militar, se destaca como característica indeclinable. La unipolaridad, como es sabido, se vio reforzada en la primera mitad de la década pasada, con impactos y consecuencias inmediatas de los atentados terroristas del 11 de setiembre de 2001, que reubicaron las preocupaciones sobre seguridad en el tope de la agenda internacional y con la redefinición de prioridades de los Estados Unidos en el marco de la misma, enfocadas en el combate del terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y los espacios no gobernados, percibidos como amenazas integradas; lo cual condujo a ese país a concentrar su atención en Medio Oriente, Afganistán y Pakistán.

Para América Latina, esa condición provocó, en primer lugar, un mayor distanciamiento de la región en la agenda política y de seguridad de los Estados Unidos, lo cual resultó acentuado por la pérdida de impulso de la agenda hemisférica a través de la cual dicho país había buscado redefinir sus relaciones con la región en los años 90. El vínculo entre el combate contra el terrorismo y el enfrentamiento del tráfico de drogas y, por extensión, del crimen organizado transnacional, tal como lo recomendara el gobierno norteamericano luego del 11 de setiembre,

suscitó respuestas diferenciadas en América del Sur: Colombia se posicionó incondicionalmente junto a los EUA, alineando su enfrentamiento contra las FARC y las fuerzas paramilitares a la estrategia norteamericana de combate al terrorismo; Chile, a pesar de mantener una posición convergente con la defendida por los EUA, no se convirtió en un aliado activo, como ocurrió en el caso colombiano; otros, como Brasil, Argentina, Venezuela, Perú, Ecuador y Bolivia (este último país, después de la asunción de Evo Morales), asumieron un distanciamiento crítico en relación a las propuestas norteamericanas en materia de seguridad, tal como se las recomendaba para la región. La diversidad de posiciones de la región en relación a las prioridades de seguridad de los Estados Unidos se vio reflejada en la Declaración de Seguridad de las Américas de 2003, la cual se caracterizó precisamente por haber reconocido y consagrado la enorme pluralidad de las visiones y prioridades de seguridad de los países del continente americano, la cual fue expresada en el concepto de *seguridad multidimensional*, introducido por aquella Declaración.

Desde el punto de vista sudamericano, la diferencia de percepciones en cuanto a las prioridades de seguridad se acentuaron con la ascensión de gobiernos de izquierda a partir de 2002. Tal hecho renovó el impulso en favor de la construcción de marcos político-institucionales genuinamente sudamericanos iniciado en el año 2000, en ocasión de la realización del primer encuentro de los Presidentes de los países de América del Sur. El hecho de retomar este impulso involucró, en gran parte del período considerado, dos percepciones paralelas y, en muchos sentidos opuestas entre sí, acerca de la organización del espacio regional. La primera, liderada por Brasil, apuntaba hacia la aglutinación de esfuerzos y capacidades regionales en

el marco de un amplio proceso de diálogo político, cooperación sectorial y de integración, objetivando alcanzar una interacción de mayor simetría y equilibrio entre los países sudamericanos con los principales polos de poder político y económico en el plano global y, de manera particular, con los Estados Unidos; dicha concepción ganó solidez con la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CASA). La segunda, liderada por Venezuela y establecida en torno de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA), representaba un proyecto de naturaleza esencialmente contra-hegemónica, es decir, contrapuesta a los intereses y a la acción de los Estados Unidos en la región, y tomaba su base de la plataforma ideológica del socialismo bolivariano pregonado por el presidente de Venezuela, Hugo Chávez. A pesar de las diferencias substantivas entre los dos abordajes, ambos compartían el impulso de una mayor autonomía en relación a los EUA y la construcción de una identidad política regional, inclusive en el campo de la defensa.

De esta manera, el ambiente regional resultó marcado por enormes heterogeneidades y acentuada fragmentación política a lo largo de la primera mitad de la década inicial del presente siglo. A pesar de que el impulso hacia la autonomía fuese un elemento común en la orientación de las políticas exteriores de los países del subcontinente, las posiciones en relación a los EUA y los puntos de entendimiento sobre la naturaleza y el alcance del proyecto político para la región eran objeto de disenso, a lo cual se sumaba la polarización establecida entre Colombia, más propensa al alineamiento con las políticas norteamericanas, y sus vecinos, que se oponían a ellas. Las presiones de los EUA a favor del compromiso de las Fuerzas Armadas en el combate contra el crimen organizado y el narcotráfico, defendido desde finales de la década del 80, se acentuaron con la entronización

del terrorismo como principal amenaza a partir de 2001. El rechazo a otorgar poder de policía a las Fuerzas Armadas tuvo como consecuencia la reafirmación del *ethos* militar, y la extensión, al plano de la defensa, de los esfuerzos por construir una identidad política regional.

Las preocupaciones por asuntos de defensa surgieron, en ese contexto, vinculadas simultáneamente a los esfuerzos emprendidos por los países en favor de la recomposición y modernización de sus respectivas Fuerzas Armadas y al naciente proceso de organización política y de construcción de gobernabilidad en el espacio sudamericano, inaugurando una etapa de creciente proactividad regional en el campo de la defensa, que habría de sostenerse durante el resto de la década[1].

Además de este impulso político a favor de la articulación de un espacio y de la construcción de una identidad estratégica sudamericana, varios asuntos pendientes en planos bilaterales, así como iniciativas norteamericanas, reforzaban la inserción de los temas de defensa en la agenda política regional. Entre ellas, la exacerbación del conflicto colombiano, alimentando tensiones con Venezuela y Ecuador; el resurgimiento de conflictos limítrofes entre Chile y Perú; la ofensiva política de Bolivia por el restablecimiento del acceso soberano al Pacífico y las crecientes preocupaciones con la seguridad en las líneas de frontera. En simultáneo, los Estados Unidos aumentaban su compromiso en el combate contra la guerrilla colombiana y tomaban iniciativas en lo referente al reposicionamiento de sus bases en América del Sur, ante la negativa del gobierno ecuatoriano de renovar el acuerdo que permitía la operación de la Base de Manta, y decidían la reactivación de la IV Flota en el Atlántico Sur. En forma

---

1 Ejemplifica ese último aspecto como instancia inicial, la realización del inédito encuentro de Ministros de Defensa de América del Sur en abril de 2003, en Río de Janeiro.

conjunta, tales factores alimentaron dinámicas en el marco de las políticas de defensa, que llevaron a un aumento de los gastos militares y a un impulso del armamentismo en la región.

La mayor atención a las cuestiones de defensa, sin embargo, no reflejaba sentido alguno de homogeneidad o de convergencias políticas en este campo en el marco regional, como fuera observado en el párrafo anterior; al contrario, hacia mediados de la década, era patente el cuadro de fragmentación puntualizado por crisis de gobernabilidad, lo cual alimentaba la necesidad de fomentar espacios y mecanismos de diálogo político acerca de asuntos de defensa y seguridad; no obstante, la región carecía de fondos propios para ello, dado que, hasta entonces, el diálogo político y la cooperación en materia de seguridad y defensa se habían concentrado fundamentalmente en instancias bilaterales, o bien transcurrían en el marco hemisférico.

En dicho contexto, la política exterior brasileña reafirmaba su prioridad respecto de América del Sur, pero carecía de una definición más precisa de marcos políticos y espacios institucionales propicios para su conducción en el plano de la defensa, lo que ponía en cuestión la consolidación del Ministerio de Defensa y la concomitante necesidad de mejorar la Política de Defensa Nacional. Consecuentemente, en la segunda mitad de la primera década del siglo, tuvo lugar el proceso de mejora de los marcos políticos e institucionales de la defensa, lo cual se inició con la revisión de la Política Nacional de Defensa entre 2004 y 2005, culminando con la edición de la Estrategia Nacional de Defensa hacia fines de 2008. De ese modo, se observa que el protagonismo de Brasil en la construcción de un andamiaje institucional sudamericano para la defensa, acompañó al proceso interno de consolidación del Ministerio de Defensa y la mejora de sus políticas en dicho campo, convergiendo con los

esfuerzos diplomáticos en pro de la instauración de la UNASUR, de la promoción del diálogo político regional acerca de las cuestiones políticas más apremiantes y en apoyo de la internacionalización de las empresas brasileñas en la región.

2) Las respuestas brasileñas a las transformaciones globales y regionales

Si se las considera desde la perspectiva del enunciado de políticas, las respuestas brasileñas a los desafíos de seguridad y defensa resultaron marcadas por los signos de la continuidad y la profundización[2]. Ello resulta claramente perceptible cuando se analizan los principales documentos relativos a la defensa nacional, por ejemplo: las versiones de la Política Nacional de Defensa (PDN) de 1996 y de 2005 y la Estrategia Nacional de Defensa de 2008. Muchos elementos, presentes de forma embrionaria en la primera versión de la PDN fueron retomados y profundizados en los documentos subsiguientes, no observándose ningún tipo de discontinuidad significativa en el enunciado de objetivos, de la orientación estratégica y de las directivas en ellos establecidas. Así, desde el documento pionero de 1996, América del Sur y el Atlántico Sur fueron señalados como espacios privilegiados, a pesar de no haber sido, por entonces, objeto de directivas específicas en el mencionado documento[3].

2 Eliezer Rizzo de Oliveira. "A visão brasileira sobre a segurança hemisférica". Seminario "Defensa Europa – América Latina", promovido por la Cátedra Mercosur de la *Fondation Nationale des Sciences Politiques* (Paris) y FLACSO/Santiago. Apoyo: Ministerio de Defensa de Chile y Ministerio de Defensa de Francia. Santiago, Chile, 30.01.2004. Disponible en http://www.resdal.org/sem-flacso-04-mercosur-rizzo.html. Visitado el 04.01.2013.

3 En la PDN de 1996, en su ítem 1.7, se enunciaba que: "Para Brasil, país de diferenciadas regiones internas y de diversificado perfil, al mismo tiempo amazónico, atlántico, del Plata y del Cono Sur, la concepción del espacio regional extrapola la masa continental sudamericana e incluye también al Atlántico Sur".

La proyección de los intereses brasileños hacia tal amplio espacio, alcanzando África, mereció particular mención, a pesar de orientarse más a la necesidad del fortalecimiento de la integración y de la cooperación apuntando al mantenimiento de un espacio de paz que hacia las necesidades de defensa y el establecimiento de directivas en el campo militar que las concretizase[4].

La PDN de 2005 otorgó mayor especificidad y exposición a aquellos espacios como prioridades para la defensa, al enfatizar el concepto de "Entorno Estratégico", esto es, todo el territorio continental de América del Sur y el Atlántico Sur. Por primera vez, se hizo referencia explícita a los países linderos de África como parte del entorno estratégico brasileño[5], enunciándolos como prioridades para la defensa brasileña[6] y señalando los respectivos atributos[7] que les confieren importancia estratégica para Brasil. El mismo documento fijó como directivas específicas: (I) el aumento de la presencia militar en las áreas estratégicas del Atlántico Sur y de la Amazonia brasileña; (II) la implementación de acciones para desarrollar e integrar la región amazónica, con particular foco en el desarrollo y estímulo

4 Política Nacional de Defensa 2006, ítem 2.10.

5 Política de Defensa Nacional, 2005, ítem 3.1, que expresa: "El subcontinente de América del Sur es el ámbito regional en el cual Brasil está inserto. Buscando profundizar sus lazos de cooperación, el País visualiza un entorno estratégico que extrapola la masa del subcontinente e incluye la proyección por la frontera del Atlántico Sur y los países linderos de África".

6 Ídem, ítem 4.3: El planeamiento de la defensa incluye todas las regiones y, en particular, las áreas vitales en las cuales se encuentra la mayor concentración de poder político y económico. Complementariamente, prioriza a la Amazonia y al Atlántico Sur por la riqueza de recursos y vulnerabilidad de acceso por sus fronteras terrestre y marítima" en la PDN 2012, en su ítem 5.3: "El planeamiento de la defensa debe incluir todas las regiones y, en particular, las áreas vitales en las cuales se encuentra la mayor concentración de poder político y económico. De la misma forma, se debe priorizar a la Amazonia y al Atlántico Sur." Política Nacional de Defensa, ítem 5.3.

7 Ídem, ítems 5.4 y 5.5;

de la faja fronteriza; y (III) la intensificación del intercambio con las Fuerzas Armadas de las naciones de América del Sur y con las de los países linderos de África[8].

Tales prioridades fueron, a su vez, recogidas por la Estrategia Nacional de Defensa de 2008 que, al tratar sobre el reposicionamiento de las Fuerzas Armadas, aseveró que las preocupaciones más agudas de defensa se localizan en el Norte y Oeste del país y en el Atlántico Sur[9], recomendando, en consecuencia, el aumento de la presencia militar en ambos espacios[10] y advirtiendo que, ante la formulación de hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas, fuesen tomadas en cuenta tres tipos de amenazas: la penetración de las fronteras terrestres o la violación de aguas jurisdiccionales brasileñas; fuerzas militares muy superiores en la región amazónica; y la hipótesis de ocurrencia de conflictos en el Atlántico Sur[11].

Esas mismas prioridades y directivas fueron reafirmadas tanto en las versiones actualizadas de la PDN (ahora Política Nacional de Defensa) como en la Estrategia Nacional de Defensa, y remitida en 2012 al Congreso Nacional. Ambos documentos introducen como novedad en relación a los anteriores la ampliación del Entorno Estratégico, de forma tal de incluir también al Caribe y a la Antártida. Esa ampliación se explica esencialmente por ser el Mar Caribe adyacente a las aguas jurisdiccionales brasileñas y, por lo tanto, un espacio de gran impor-

8 Ídem, ítem 7, sub-ítems VI, XV e XX.

9 Estrategia Nacional de Defensa, sección 8, p. 13. Disponible en http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf

10 Ídem, p. 49.

11 Ídem, p. 46. La persistencia de la disputa entre Argentina y el Reino Unido respecto de la soberanía en las Malvinas y la creciente proyección de intereses estratégicos en el Atlántico Sur fomentan las preocupaciones acerca de la posibilidad de conflictos.

tancia para los flujos comerciales con origen y destino en Brasil, y al mismo tiempo, vital para hacer frente a los actos ilícitos transnacionales; la Antártida, a su vez, es alcanzada por los intereses brasileños a partir de su importancia desde el punto de vista ambiental, de la sustentabilidad de los recursos marinos y de su valor geopolítico y económico[12]. Además de ello, debe considerarse también la eventualidad de revisión de las condiciones de presencia y uso del territorio antártico al momento de la revisión del Tratado, prevista para el año 2041[13].

Se observa, según lo expuesto, la presencia de un fuerte sentido de continuidad en el enunciado de la política de defensa brasileña en relación a América del Sur –en particular, referente a la Amazonia– y al Atlántico Sur como espacios prioritarios, lo que va acompañado de una clara preocupación con el establecimiento de enunciados y directivas específicas para ambos espacios, tanto en la PDN de 2005 como en la Estrategia de Defensa Nacional de 2008, y en las versiones actualizadas recientemente remitidas al Congreso Nacional.

La prioridad otorgada a dichos espacios es congruente con aquella determinada en el ámbito de la Política Exterior Brasileña, a pesar de que, en la fase inicial del período analizado, ambas políticas, las del Itamaraty y la del Ministerio de Defensa, hayan evolucionado en forma paralela[14] en razón de

---

12 Tales factores son señalados como esenciales para la adhesión de Brasil al Tratado de la Antártida en 1975 y para el desarrollo del Programa Antártico Brasileño (PROANTAR) en 1982. Ver: PROANTAR. http://www.mar.mil.br/secirm/proantar.htm#introdução. Revisado el 10.10.2012.

13 En 1991, el Tratado de la Antártida fue extendido por cincuenta años más, reafirmando el *status* de dicho continente como espacio de interés de la humanidad.

14 Para un análisis más profundo sobre los orígenes de dicha disyunción, ver Maria Regina Soares de Lima. *Diplomacia, defesa e a definição dos objetivos internacionais: o caso brasileiro*. En Nelson Jobim; Sergio Etchegoyen; J.P. Alsina. *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. Rio de Janeiro: FGV, 2011, PP. 402-408.

las grandes desigualdades respecto de: (I) sus respectivos aparatos institucionales, (II) grado de maduración de sus respectivos postulados políticos, y (III) espacios e influencia que usufructuaban en la conformación y conducción de la actividad exterior brasileña. A eso se le sumaba la inexistencia de elementos de reunión entre ambas esferas[15].

Muy a pesar de que la observada convergencia de prioridades no fuese el resultado de un proceso articulado de interlocución y formulación conjunta que pretendiese algún sentido de correspondencia o complementariedad entre defensa y diplomacia, la misma abrió espacios para que, a lo largo de la primera década del siglo, el accionar exterior brasileño dejara de apoyarse esencialmente en la vertiente diplomática, dado el espacio claramente periférico que las preocupaciones de defensa encontraron en el marco de la política exterior en las décadas precedentes. En efecto, la singularización de América del Sur como principal prioridad de política exterior a partir de 2003 encontraba cierto grado de correspondencia con las visiones castrenses que, desde mucho antes, identificaban en la Amazonia y sus espacios fronterizos y en el flanco marítimo brasileño los espacios más vulnerables desde el punto de vista de la defensa, lo cual proporcionó mayores facilidades a la incorporación de las agendas de seguridad y defensa en el proceso de articulación política e institucional del espacio sudamericano. Cabe hacer notar que, hacia el inicio de la década del 90, en ocasión de la formación del Mercosur, se optó por mantener tales agendas fuera del proceso de integración que se iniciaba. Ya en la década siguiente, las mismas incrementaron su peso en el contexto de la formulación y conducción del ac-

15 João Paulo Soares Alsina Jr. *A síntese imperfeita: articulação entre política externa e de defesa na Era Cardoso*. Revista Brasileira de Política Internacional, 46 (2): 53-86 [2003], p. 80.

cionar exterior brasileño, y de modo particular, en el espacio regional.

Un factor importante de dicho proceso que involucró un sentido de autoafirmación de la defensa, sucedió en torno a la formulación de la Estrategia Nacional de Defensa, de la cual estuvieron al frente el propio Ministerio de Defensa y la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, con participación restricta e indirecta del Ministerio de Relaciones Exteriores[16]. Naturalmente, el hecho de que este documento se refiera a cuestiones específicamente militares determinó el distanciamiento de la diplomacia y la mayor proyección del propio Ministerio de Defensa. Más allá de sus efectos en el campo de la formulación política, la END representó un importante avance también respecto de la puesta en marcha de los objetivos, prioridades y directivas fijadas en la PDN de 2005, pasando a ser, en términos prácticos, el más abarcador e importante documento de carácter público sobre el deber de las Fuerzas Armadas brasileñas y con implicancias directas para la política sudamericana de Brasil a partir de entonces[17].

Sobre tal aspecto, es muy importante destacar que el proceso de elaboración de la END coincidió con las gestiones políticas mantenidas por el Ministro de Defensa, apuntando a la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), cuyo estatuto fue aprobado en una Cúpula Extraordinaria de la UNASUR realizada también en diciembre de 2008 en Costa do Sauípe, Bahía, lo que

16 La elaboración de la Estrategia fue el resultado del trabajo de un Comité de Formulación creado por Decreto Presidencial en setiembre de 2007, integrado por los Ministros de Hacienda, de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, de Ciencia y Tecnología y por los Comandantes de las tres Fuerzas, bajo la dirección del Ministro de Defensa y coordinadas por el Ministro en Jefe de la Secretaría de Asuntos Estratégicos.

17 Alcides Costa Vaz Brasil: Seguridad, defensa y perspectivas regionales en el 2.008. Seguridad Regional en América Latina y el Caribe 2009, p. 41.

denota la existencia de un esfuerzo consciente de articulación entre los postulados de la propia END con la instauración del CDS en el marco de la UNASUR, cuyo tratado constitutivo fuera firmado el 23 de mayo del mismo año[18]. La conjunción de la Estrategia de Defensa Nacional con la creación del Consejo de Defensa Suramericano y la instauración de la UNASUR constituyó un momento privilegiado en lo referente a la articulación entre la política exterior brasileña para América del Sur y la Política de Defensa, en el cual, aún actuando desde sus respectivas esferas, defensa y diplomacia trabajaron de manera coordinada y en provecho del objetivo político de llevar la integración de América del Sur a un nivel inédito, tanto en lo que respecta a su sustrato institucional como al alcance de su agenda, que incorporó un área que hasta el momento había permanecido excluida de los esfuerzos integracionistas de alcance regional y subregional de los cuales Brasil había formado parte.

Sin lugar a dudas, la creación del CDS, más allá de sus limitaciones, representó un importante avance para la gobernabilidad regional en materia de seguridad y defensa. Concebido originalmente como foro de diálogo político para temas de defensa y destituido de facultades ejecutivas, el CDS acabó siendo, en un primer momento, depositario de expectativas que trascendían el ámbito de la defensa; tanto que, a pesar del hecho de que su Plan de Trabajo para el bienio 2009-2010 con-

18 En el mes inmediatamente posterior al anuncio de la propuesta por parte del Presidente Lula del 4 de marzo de 2008, por lo tanto con anterioridad a la firma del tratado constitutivo de la UNASUR, el entonces Ministro de Defensa, Nelson Jobim, emprendió una gira por toda América del Sur, explicando y articulando la propuesta de creación del Consejo Suramericano de Defensa. El 23 de mayo, luego de la gira del Ministro de Defensa, el Tratado Constitutivo de la UNASUR fue firmado en Brasilia y, en la propia ocasión, los Presidentes anunciaron la decisión de crear al CDS y establecieron un grupo de trabajo para elaborar su estatuto. Al respecto, ver: Marcus Vinicius Pinta Gama, *O Conselho de Defesa Sul-Americano e sua Instrumentalidade*. En: Nelson Jobim et alli, *Segurança Internacional, Perspectivas Brasileiras*. Rio de Janeiro: FGV, 2011, pp.346-349.

templase temas vinculados al área[19], el reconocimiento de que las principales cuestiones de seguridad en la región no eran de carácter militar generó preocupaciones en el sentido de que su tratamiento pudiese abrir espacios para reintroducir la discusión sobre el papel de las Fuerzas Armadas en el combate contra el crimen organizado –y el narcotráfico, en particular–, lo que llevó posteriormente a la creación, en 2012, también en el marco de la UNASUR, del Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas, y a la discusión, aún en curso, sobre la creación de una instancia específicamente orientada hacia la cooperación en seguridad pública, expresando el esfuerzo de separación de las agendas y de la exclusión de aquellos temas de la agenda del CDS.

Aparte de eso, existe siempre la expectativa de que el CDS haya de actuar en el marco estricto de sus competencias, en situaciones de crisis de gobernabilidad que amenacen con desatar conflictos internos, como lo fue el caso de Bolivia en 2008. Bajo tal visión, el advenimiento del CDS comporta un aspecto paradojal, pues al mismo tiempo en que llenó un importante vacío desde el punto de vista de la institucionalidad regional en el área de defensa, se mantiene aún abierto el tratamiento, en el marco de la UNASUR, de las cuestiones de seguridad más apremiantes desde el punto de vista regional. En otras palabras, cuanto más enfocado esté el CDS en la agenda estrictamente de defensa, mayores serán las dificultades para que el mismo sirva de foro de diálogo político sobre cuestiones de gobernabilidad política que conlleven un potencial de conflictividad en los países miembros. Eso no implica dejar de considerar la importancia actual que reviste el CDS para la gobernabilidad regional,

19 El Plan de Trabajo fue estructurado sobre cuatro ejes: cooperación militar; acciones humanitarias y operaciones de paz; industria y tecnologías de defensa; formación y capacitación.

sobre todo si se considera la existencia de factores (ciertamente limitados en lo que concierne a las posibilidades de conflictos interestatales en la región de modo inmediato) capaces de afectar la estabilidad de la región en lo referente a la propensión a padecer conflictos. La cuestión central a tal respecto es su eventual actuación en situaciones de crisis políticas que impliquen necesidad de injerencia por causa de conflictos domésticos, tema que tradicionalmente ha tenido alta sensibilidad política en el contexto sudamericano.

Es importante destacar también que la funcionalidad del CDS, más allá de la consolidación de la idea de una Zona de Paz Sudamericana, reposa igualmente en el hecho de hacer viable un proyecto de mayor autonomía estratégica regional, inclusive en lo que respecta al campo armamentístico, para lo cual pasa a ser de trascendental importancia la integración de las industrias de armamentos y de seguridad de los países de la región, un designio político particularmente alimentado por Brasil, previsto en la Estrategia de Defensa Nacional de 2008[20] y reafirmado, aún en la versión actualmente bajo apreciación del Congreso Nacional, cuando establece que "La Base Industrial de Defensa será incentivada a competir en mercados externos para aumentar su escasa producción. La consolidación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) podrá atenuar la tensión entre el requisito de la independencia en la producción de defensa y la necesidad de compensar costo con escala, posibilitando el desarrollo de la producción de defensa en conjunto con otros países de la región"[21].

20 Estrategia de Defensa Nacional, Directiva 18: "El Consejo de Defensa Suramericano, en debate en la región, creará un mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflictos y fomentar la cooperación militar regional y al integración de las bases industriales de defensa, sin que participen de él países ajenos a la región", p. 17.

21 Estrategia Nacional de Defensa 2012, p. 8. Disponible en https://www.defesa.gov.br/

En suma, el CDS llena un importante vacío como foro de diálogo político sudamericano para temas de defensa, lo que confiere a sus acciones una connotación de carácter preventivo; al mismo tiempo, asienta la articulación entre la defensa y la diplomacia brasileñas en el marco regional en bases funcionales y aporta directamente a la conformación de una agenda cooperativa en la región, apuntando a la promoción de una mayor autonomía estratégica. Por otro lado, deja insatisfactoriamente atendidas las demandas de respuestas a los desafíos de seguridad más urgentes en el espacio regional y podría tener eventualmente imposibilitada su actuación ante situaciones de crisis más agudas por el imprescindible criterio de decisiones consensuales.

El hecho de que la segunda versión del PDN haya sido elaborada en un período en el cual el Ministerio de Defensa estaba a cargo de un experimentado diplomático de carrera y asesorado por sus pares, efectivamente incidió para que el enunciado de la Política de Defensa Nacional estuviese bien sincronizado con las líneas maestras de la política exterior, particularmente en lo que atañe a la caracterización del ámbito internacional y regional y a la articulación discursiva entre ambas áreas a lo largo del documento. Sin embargo, y desde entonces, tal sintonía pasó a apoyarse cada vez en mayor medida en aspectos más estructurales como la consolidación y profundización de los principales postulados de la política de defensa, la existencia de marcos institucionales consolidados y el establecimiento de canales de interlocución regular entre ambas esferas.

arquivos/2012/mes07/end.pdf

3) Los intereses estratégicos brasileños y la percepción de amenazas

La delimitación del entorno estratégico brasileño en los documentos de Defensa permite vislumbrar con mayor precisión los intereses fundamentales del país en materia de seguridad y defensa en tal espacio. Los mismos pueden sintetizarse en torno a cuatro puntos fundamentales:

- el resguardo de la soberanía y la protección del territorio y de los recursos bajo su jurisdicción en bases independientes, mediante la adopción de una eficiente postura disuasiva y defensiva;

- la promoción de mayor autonomía estratégica en asociación con los países del subcontinente, a través de acciones cooperativas, articulación de las industrias de defensa y el establecimiento de alianzas para el desarrollo de capacidades de defensa dentro de la región;

- la promoción de la seguridad en todo el entorno estratégico y su consolidación como área de paz, libre de armamento de destrucción masiva;

- el aumento de la presencia del Estado en los espacios fronterizos y de los recursos que le permitan actuar y cooperar con los vecinos y con terceros países en el enfrentamiento de los ilícitos transnacionales.

Los dos primeros objetivos responden en particular a preocupaciones inmediatas de defensa, en relación al propio territorio brasileño y a la salvaguardia de sus recursos, mientras que los dos siguientes orientan hacia el direccionamiento de acciones cooperativas en América del Sur y en el resto del entorno estratégico en pos de la promoción de la estabilidad y de la paz, asegurando la condición de este espacio como libre de armamento de destrucción en masa, lo cual implica el fortaleci-

miento de los dos principales instrumentos orientados hacia tal fin: el Tratado de Tlatelolco y la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS).

Del mismo modo, se pone en relieve la búsqueda de una mayor autonomía estratégica tanto desde el punto de vista nacional como regional, interés que se desdobla en dos vertientes esenciales: la primera, de naturaleza operacional y al respecto de la preocupación por reducir la dependencia en el abastecimiento de material de defensa de parte de terceros países o regiones, en particular los Estados Unidos, principal proveedor regional. Tal hecho es percibido como factor de vulnerabilidad que merece ser atenuado a través de la integración de las industrias de armamento y el desarrollo conjunto de proyectos en ese campo entre los países de la región; dicha autonomía tiene como elemento central el dominio de las tecnologías esenciales en los tres sectores designados en la PDN y en la END, es decir: el nuclear, el cibernético y el aeroespacial. De tal manera, el establecimiento de alianzas internacionales y regionales que permitan el acceso y el dominio tecnológico en aquellos campos, se convierte en una medida esencial para atender aquel objetivo estratégico. La segunda vertiente es de naturaleza eminentemente política y se expresa al respecto del reposicionamiento del país y de la región en relación a los designios estratégicos y políticas de seguridad de los Estados Unidos referidas a la región.

Aquí, el sentido de mayor autonomía, implica inevitablemente la afirmación de los propios intereses estratégicos brasileños que, a pesar de no ser intrínsecamente antagónicos en relación a los norteamericanos, se diferencian de ellos en cuanto a las prioridades y los modos de atenderlas. En un sentido más inmediato, la cuestión que determinó las preocupaciones brasileñas respecto del tema fue la presencia militar norteamericana

en la región, vinculada al apoyo a Colombia en su enfrentamiento contra las FARC, a negociación de un acuerdo para el asentamiento de bases militares luego de la no renovación del acuerdo preexistente con Ecuador, que derivó en la desactivación de la base de Manta, y a reactivación de la IV Flota en el marco del Comando Sur.

En perspectivas de mediano y largo plazo, se constituye en motivo de preocupación la concentración de la presencia internacional en el entorno estratégico, tanto en su dimensión continental como marítima. Inicialmente, tal preocupación se vincula a la protección de recursos, pero se hace extensiva a la configuración de una condición más diversa y compleja al respecto de la seguridad del territorio, resultante de la presencia, eventualmente competitiva, de intereses de diferentes potencias extra-regionales; finalmente, un tercer factor que surge como preocupante en el mismo sentido es la perspectiva de actuación extraterritorial de la Organización del Atlántico Norte (OTAN), bajo la forma de intervenciones en países que integran el entorno estratégico brasileño. Es fuente de atención la asociación de dicha perspectiva con la aparición de concepciones *atlanticistas* en los Estados Unidos y en Europa[22], que propugnan una concepción considerando al Atlántico en su integralidad, es decir, suprimiendo la demarcación norte-sur. La articulación de esos dos procesos alimenta preocupaciones en el seno de Defensa en cuanto a la eventual presencia y actuación, tanto política como militar, de la OTAN en el Atlántico Sur, es decir, en el propio entorno estratégico brasileño, lo cual representa un importante cambio en el panorama político y de seguridad en dicho espacio.

22 El German Marshall Fund y la OCP Foundation han organizado, con apoyo norteamericano y europeo, un diálogo transatlántico involucrando a los liderazgos políticos, empresariales y formadores de opinión de América del Norte, Europa, África y América Latina.

Es, consecuentemente, contra ese telón de fondo representado por el enunciado de los intereses estratégicos brasileños, que debe avanzarse en la discusión sobre la percepción de amenazas. Como fuera expresado en la parte inicial del presente artículo, la percepción de amenazas privilegia tradicionalmente a aquellas no convencionales, y estuvo condicionada, en la década anterior, a las diferentes posiciones de los países latinoamericanos respecto de la importancia otorgada por los Estados Unidos al combate contra el terrorismo en asociación con el narcotráfico, como parte de la reorientación de sus políticas de seguridad posteriores al 11 de setiembre de 2001. En la década de los 90, considerándose el plano global, prevalecían visiones que destacaban la incertidumbre sobre el nuevo orden internacional, el carácter difuso de las amenazas mundiales posteriores a la Guerra Fría, la reducción de aquellas de carácter militar y el surgimiento de un estándar de conflictividad basado en la conjunción de extremismos, nacionalismos y fundamentalismos en torno de disputas involucrando, por sobre todo, escisiones étnicas y religiosas. Al mismo tiempo, se enfatizaba la proliferación de las amenazas no convencionales, asociadas mayoritariamente a los ilícitos transnacionales y heredadas de los años 70 y 80, como el narcotráfico, otras modalidades de tráfico y el crimen organizado transnacional, no siendo aún tan frecuentes las alusiones al marco de seguridad que posteriormente habría de otorgársele a temas tales como medio ambiente, energía y alimentos.

En Brasil, dichas preocupaciones fueron recogidas, y se reflexionó sobre ellas en el texto de la Política de Defensa Nacional de 1996 que, al describir el marco internacional, mencionaba el surgimiento de un ámbito multipolar e inestable, la ausencia de paradigmas (ítem 2.4 del documento), el ambiente de

incertidumbre en el contexto mundial (ítem 2.5) y la persistencia de zonas de inestabilidad que podrían oponerse a los intereses brasileños, relacionándolos a la acción de facciones armadas en los países vecinos y al crimen organizado, única alusión a las amenazas no convencionales (ítem 2.11). De esta manera, las preocupaciones particulares del Ejército Brasileño al respecto de la seguridad en la Amazonia acabarían siendo contempladas sólo en una directiva que mencionaba la protección de aquella región "con el apoyo de toda la sociedad y la valorización de la presencia militar"[23], en cierta forma reblandeciendo o diluyendo la especificidad de las preocupaciones respecto de la defensa en sentido estricto.

A lo largo de la primera década de este siglo, sin embargo, esa percepción difusa habría de pasar a ganar paulatinamente algunos contornos más precisos, no solamente en los documentos oficiales, sino también en los medios políticos y académicos, más allá de las esferas militar y diplomática. Los cambios en el ámbito internacional entre los años 90 y la década inicial del siglo XXI, así como la definición del entorno estratégico brasileño, delimitaron el espacio primordial de referencia para la identificación de los factores de riesgo para la integridad territorial y la soberanía brasileña con mayor precisión que la expresada en la primera versión de la PDN.

De tal modo, se reconocía ya hacia 2005 la posibilidad de intensificación de disputas por áreas marítimas, por el dominio aeroespacial y por fuentes de agua dulce y de injerencia en asuntos internos asociados a dichas discusiones, produciéndose situaciones conflictivas[24] como la invasión a Irak en 2003.

23 Política de Defensa Nacional 1996, 5.j.

24 Política de Defensa Nacional 2005, ítem 2.1.

También fueron objeto de mención las fronteras como espacio de litigios, en razón de la ocupación de los últimos espacios terrestres. Se percibe la preocupación ante intervenciones internacionales asociadas a intereses generados por el acceso a recursos naturales y de biodiversidad[25] y, en el plano regional, la preocupación con la eventual expansión del conflicto colombiano[26].

En términos prácticos, el apoyo norteamericano al gobierno colombiano, involucrando presencia militar y ayuda financiera, y el fantasma de la intervención norteamericana en la Amazonia brasileña estuvieron siempre asociados, aunque de manera velada, según la percepción de las Fuerzas Armadas, en particular del Ejército brasileño; preocupación que la PDN 2005 se encargó de recoger con el cuidado de reconocerla en sus especificidades. Ya la Estrategia Nacional de Defensa, aunque también negándose a nominar amenazas o a relacionarlas con cualquier país de un modo específico, establece, como se mencionó anteriormente, que en la elaboración de las hipótesis de apelación al empleo de las Fuerzas Armadas, sean tomadas en cuenta las amenazas de penetración de las fronteras terrestres o la invasión de las aguas jurisdiccionales, la presencia de fuerzas armadas muy superiores en la Amazonia y la ocurrencia de conflictos en el Atlántico Sur[27], estableciendo la primera directiva de "disuadir la concentración de fuerzas hostiles en las fronteras terrestres, en los límites de las aguas jurisdiccionales brasileñas, e impedirles el uso del espacio aéreo nacional". [28]

25 Ídem, ítem 2.4.

26 Ídem, ítem 3.5.

27 Ministerio de Defensa. Estrategia Nacional de Defensa 2008, p. 48.

28 Ídem, p. 11.

Dicha mención no remite a considerar a ninguno de los países vecinos como consumadores o fuentes de amenaza, pero sí a la acción de potencias extra-regionales. En las palabras de Marco Aurélio Garcia: "La idea de disuasión que impregna las nuevas definiciones estratégico-militares en la región, cuanto mucho, se aplica a hipotéticas amenazas extra-regionales en relación a zonas económicamente relevantes de América del Sur, que pudiesen convertirse en objeto de codicia extracontinental"[29]. La única situación en la cual se asociaba a un país vecino con una eventual amenaza se refería a la eventual expansión del conflicto colombiano hacia territorio brasileño. De este modo, hasta la vulnerabilidad de los espacios fronterizos estuvo preponderantemente asociada a los ilícitos transnacionales, y no a políticas o acciones de los gobiernos de los países vecinos.

Por lo tanto, la preocupación por la estabilidad en el entorno regional brasileño se mantiene como dimensión básica de la política nacional para la región, y también en la órbita de defensa, según se desprende del texto de la END 2012 al enfatizarse la acción conjunta del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Relaciones Exteriores para el incremento de actividades destinadas al mantenimiento de la estabilidad regional y de la cooperación en las áreas de frontera del país, además del establecimiento de alianzas, del aumento de intercambio y del desarrollo conjunto de proyectos en el campo de la defensa[30].

Dicho punto remite a la consideración de uno de los aspectos más controversiales de la actual política brasileña en el área de defensa: el robustecimiento de la industria nacional de armamentos y materiales de seguridad, por sus importantes

29 Marco Aurélio Garcia, *Recursos Naturais e Conflitos na América do Sul*. En; Nelson Jobim et alli, op. Cit., p. 394.

30 Ídem, p. 37.

implicancias internas y regionales. Entendida como un imperativo desde la perspectiva gubernamental, la pretensión de revitalizar la industria nacional armamentística despierta también interés para el sector privado nacional, que se movilizó en el ámbito de importantes asociaciones de representación como la Federación de las Industrias del Estado de San Pablo (FIESP) y la Asociación Brasileña de la Industria de Materiales de Defensa y Seguridad (ABIMDE), que han buscado posicionarse para la atención de las demandas provocadas por la implementación de las directivas de la END.

La mayor aproximación entre el sector de defensa y el empresariado terminó poniendo en evidencia las variadas limitaciones que afectan al gobierno brasileño para cumplir con el objetivo, las cuales se reflejan, por ejemplo, en las dificultades de hacer efectiva la contratación y desarrollo de proyectos y en la imposición de recortes presupuestarios, fortaleciendo dudas respecto de la viabilidad y sustentación de la industria nacional de armamentos y equipamientos de seguridad de acuerdo a los modelos contemplados en la END.

Por otro lado, la también imperativa necesidad de generar economías de escala en un campo de oportunidades restringidas y de evitar que el fortalecimiento de la industria armamentística alimente desconfianzas en el plano regional, hizo que el gobierno brasileño privilegiara el tratamiento del tema en el marco del Consejo Suramericano de Defensa de la UNASUR, y que estimulara alianzas con países vecinos en proyectos como el del desarrollo de un avión carguero de gran porte, movimiento que, más allá de sus razones políticas, responde también al interés de explotar oportunidades de mercado en el plano regional[31].

31 Se trata del proyecto de avión de cargas táctico, bajo desarrollo de EMBRAER (KC-390), que saldrá al mercado en 2016; proyecto presupuestado en U$S 1.300 millones según estimaciones de la Fuerza Aérea Brasileña. El proyecto involucra unas doce alianzas

Esa conjunción de intereses políticos y económicos por parte de Brasil no deja de fomentar, en conjunto con los sectores políticos a nivel interno y regional, interpretaciones críticas centradas en lo que se considera una perspectiva marcada por la ambigüedad, que determina la relación entre los propósitos regionales y los intereses nacionales brasileños. La percepción de tal ambigüedad es un factor que nutre críticas y reticencias en los países vecinos respecto al protagonismo regional del país y que, muy a pesar de no haber evolucionado en un sentido de oposición, podrían llegar a constituir obstáculos políticos significativos mientras más marcadas resultaren las asimetrías existentes en la relación con los países vecinos y los factores de inestabilidad en la región.

No obstante, cabe destacar que los principales factores que concurrieron, en los últimos diez años, a la figura de un ámbito regional marcado por la inestabilidad política y las divisiones, están en su mayoría asociados a cuestiones de política doméstica (crisis de los sistemas partidarios, de la forma de representación, personalismo político, intensa movilización de organizaciones sociales en torno de crecientes demandas políticas), a las que se sumaron las incertidumbres y dificultades de los procesos de integración dentro de la región y la fragmentación en torno a diferentes propuestas de ejes de articulación política[32], todos ellos factores en gran medida ajenos a la temática de defensa, pero con capacidad de incidir en el ambiente en el cual las preocupaciones por la seguridad y la defensa han sido considerados.

principales para el desarrollo de tecnologías y provisión de componentes esenciales al proyecto. Argentina, Chile y Colombia constituyen potenciales compradores y también participan en menor grado del proyecto.

32 Gerardo Caetano, Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur: razones para incertidumbres. Nueva Sociedad, n. 209, ene-feb. 2009, p. 160-161.

Además de los aspectos de orden político mencionados más arriba, también emergieron con fuerza preocupaciones respecto del avance del crimen organizado transnacional en el contexto de la región y en el propio Brasil de un modo particular. Los espacios fronterizos y, en especial, las regiones de frontera, pasaron a representar, en tal sentido, el nexo entre preocupaciones de seguridad y de defensa, a pesar de las preocupaciones de las Fuerzas Armadas brasileñas frente a las demandas internas y externas por su compromiso de enfrentamiento directo de tales delitos. La percepción de la vulnerabilidad de los espacios fronterizos deriva, además del notable incremento de los ilícitos transfronterizos, de la ausencia de políticas claras orientadas a la promoción de la seguridad y al desarrollo de estos mismos espacios, y de la casi inexistente articulación de esfuerzos en conjunto con los países vecinos y entre ellos mismos. Las regiones de frontera se mostraron, en particular durante los últimos cuatro años, como un importante vector de las políticas de seguridad y también en el campo de la defensa, no habiendo sido aún adecuadamente tratadas en la agenda de política brasileña para América del Sur, ni en la propia agenda de integración regional.

En el ámbito de la defensa nacional, se percibe su comprensión en la valorización de la vigilancia de fronteras, en la concentración de la presencia militar en la Amazonia Occidental y Norte, en el monitoreo del espacio aéreo y en el apoyo a la acción de las fuerzas policiales en el enfrentamiento contra el tráfico en dichos espacios. Actualmente, la Operación Ágata, diseñada esencialmente para ese fin, viene ganando en importancia[33]. El hecho de que las Fuerzas Armadas tengan la atri-

33 La Operación Ágata se realiza por sexta vez consecutiva, involucra la actuación conjunta de las fuerzas armadas y policiales en espacios fronterizos, en acciones de represión del tráfico de drogas ilegales y de otras modalidades de contrabando.

bución de ejercer el poder de policía en la faja fronteriza les otorga un rol primordial en ese campo, en virtud de la menor presencia y las dificultades logísticas y operativas que enfrentan tanto la Policía Federal, la Policía de Tránsito y las Policías Civiles y Militares en la esfera de los estados federados para hacerse cargo del combate contra el narcotráfico y el crimen organizado en un espacio de tal extensión.

Más recientemente, aparecen en la agenda de seguridad brasileña, preocupaciones particulares de seguridad energética y ambiental. En el primer caso, en que pese al hecho de que América del Sur detenta abundantes recursos energéticos y un enorme potencial para el desarrollo de diversos tipos de energía renovable, la seguridad energética se constituye en fuente de preocupación, asociada a la incipiente articulación de la infraestructura regional en este campo, a la vulnerabilidad desde el punto de vista de la defensa de la infraestructura productiva y de transmisión, y a los efectos potenciales del cambio climático en áreas importantes para la generación de energía hidroeléctrica y producción de biomasa.

Mientras tanto, el telón de fondo sigue asociándose a las preocupaciones crecientes, en el ámbito internacional, acerca de la previsibilidad y estabilidad del acceso a recursos e insumos energéticos. Para Brasil, el significado inmediato de ese orden de preocupaciones en sus políticas de seguridad y de defensa se dio con la intención explícita de proveer medios adecuados para la protección de las estructuras de producción de gas y petróleo, mayoritariamente ubicadas en la plataforma continental, y más en particular con la capa presal, lo que provocó un aumento en la atención para con la defensa del espacio marítimo. Todos los documentos de defensa de Brasil enfatizan el hecho de que la producción nacional de gas y petróleo se

concentra en territorio marino para justificar la prioridad de la defensa del Atlántico Sur.

Ya las amenazas ambientales no han merecido un tratamiento claro desde el punto de vista del enunciado forma y de su problematización en los ámbitos de la Política de Defensa y de la Estrategia Nacional de Defensa, aunque surge como preocupación efectiva por poner en cuestión la importancia de la Amazonia y la capacidad brasileña de administrar este espacio asociadas a los dictámenes de sustentabilidad ambiental en su expresión global. En ese sentido, la tendencia de que la conflictividad en los países vecinos se a asocie a cuestiones socioambientales, tiende a otorgar un peso creciente a la variable ambiental en la discusión y proposición política sobre seguridad, muy a pesar de que su expresión en el campo de la cooperación regional y, más objetivamente, en el campo de la defensa, no sean claras. Brasil rechaza el hecho de vincular preocupaciones respecto de la seguridad ambiental a la agenda de defensa[34] con un sentido evidente de evitar la militarización del asunto, siguiendo el ejemplo del combate contra el tráfico, el terrorismo y demás ilícitos transnacionales, lo cual indica que el tratamiento del tema deberá ser mantenido en la órbita de otras instancias que puedan evitar esa forma de abordaje.

4) La cooperación brasileña en materia de seguridad y defensa en la región

Tradicionalmente, la cooperación en seguridad y defensa ha sido en esencia bilateral. En el caso brasileño, las esferas

34 Ver al respecto el pronunciamiento del Ministro de Defensa, Celso Amorim, en la apertura de la X Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Punta del Este, 8 de octubre de 2012, disponible en: https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/outubro/discurso_x_conferencia_ministros_defesa_americas_8_outubro_2012.pdf.

involucradas son cuatro: la militar, la policial, la judicial y la de inteligencia. Análisis previos sobre el panorama de cooperación brasileña en materia de seguridad y defensa en el plano regional apuntan a su segmentación y ausencia de coordinación, lo que se atribuye al sentido de autonomía que pautó históricamente, tanto la acción de las fuerzas armadas en singular como de las fuerzas policiales entre sí, y de éstas en relación a las demás instancias de seguridad del Estado.

La excesiva fragmentación y la consecuente dificultad de coordinación entre las instituciones de seguridad y defensa pasaron a representar un obstáculo para un accionar brasileño más eficaz en el campo de la cooperación regional en dichos ámbitos. Sin embargo, la respuesta a tales desafíos pasa, en primer lugar, por un cambio en la propia cultura institucional de las fuerzas militares y policiales que favorezca una mayor integración e interoperabilidad. En lo referente a las Fuerzas Armadas, ese cambio ya se expresa en la Estrategia Nacional de Defensa, al mencionarse la interoperabilidad y la consecuente integración de las plataformas tecnológicas en el área de defensa como premisa fundamental de la reorientación del sector. No es posible observar lo mismo todavía en el marco de las fuerzas policiales, a pesar de que los vínculos cooperativos entre la Policía Federal, la Policía de Tránsito Federal y las Fuerzas Armadas estén en franco crecimiento. Las dificultades se ponen de manifiesto particularmente en el plano de los Estados federados responsables por las Policías Civiles y Militares.

Aún así, se observa un creciente compromiso brasileño en la cooperación dentro del marco sudamericano, tanto en su vertiente bilateral como regional. En dicho plano, se destacan la cooperación con Bolivia en el enfrentamiento contra el narcotráfico, luego de la salida de la Drug Enforcement Agency (DEA)

de dicho país, los entendimientos con Perú para la extensión del Sistema de Vigilancia de la Amazonia (SIVAM) a territorio peruano para el monitoreo del espacio aéreo amazónico, la ayuda material prestada a Paraguay para la vigilancia de las fronteras terrestres y del Lago de Itaipú, la cooperación con el gobierno colombiano también en la vigilancia de la extensa frontera entre ambos países, la cooperación con Argentina apuntando al mantenimiento de la capacidad operativa de portaaviones, y más recientemente la secuencia de la Operación Ágata que, a pesar de haber sido concebida e implementada por las Fuerzas Armadas brasileñas conjuntamente con un amplio espectro de instituciones federales y estatales locales, involucra también, aunque de modo muy limitado, a fuerzas policiales y militares de países vecinos. Las mismas apuntan hacia la consolidación de los espacios de frontera como privilegiados y prioritarios para la cooperación regional, en la concepción brasileña. Hasta el momento, las iniciativas nacionales en relación a las fronteras están orientadas fundamentalmente a la promoción de la seguridad pública y al enfrentamiento de ilícitos, careciendo de iniciativas que apunten a la promoción del desarrollo económico y social[35] y a una mayor articulación en los distintos niveles de gobierno con los países vecinos. En principio, la actividad de las Fuerzas Armadas brasileñas, especialmente en su enfrentamiento contra el tráfico en la faja de frontera, podría suscitar cuestionamientos en cuanto a la eventual militarización de las fronteras, y dificultades para la política regional brasileña. Por otro lado, los objetivos pretendidos por acciones tales como la

35 Hacia diciembre de 2012, los Estados fronterizos brasileños presentaron sus propuestas de proyectos de desarrollo de las regiones de frontera a la Comisión Permanente para el Desarrollo de la Faja de Frontera (CEDIF), que serán evaluados para un eventual apoyo del Gobierno Federal, lo cual remite a la efectiva implementación de los mismos a una perspectiva de mediano plazo.

Operación Ágata posibilitan oportunidades de aproximación, que han sido paulatinamente exploradas, aunque de modo limitado. El problema que se presenta no se apega a lo que podría interpretarse como la militarización de aquellas regiones, aunque sí al reducido propósito y alcance de la cooperación en las mismas con los países vecinos, siendo que la mayor parte de las iniciativas en curso fueron concebidas para ser implementadas desde el lado brasileño, tendiéndose así a reforzar asimetrías ya bastante pronunciadas en los espacios de frontera y a complicar las condiciones para la cooperación bilateral en tales territorios.

En lo que concierne a la dimensión regional, las principales vertientes de la cooperación se delinean a partir de los Planes de Acción del Consejo de Defensa Suramericano y contemplan cuatro ejes: Políticas de Defensa; Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz; Industria y Tecnología de Defensa; y Formación y Capacitación[36]. La implementación de los Planes de Acción en dicho marco se ve restringida por la capacidad de oferta de recursos de parte de los gobiernos, pero ha evolucionado de modo satisfactorio[37].

Se observa, en consecuencia, que el panorama de la cooperación brasileña en materia de seguridad y defensa en el marco sudamericano tiende a reflejar las prioridades definidas en el marco de las políticas de defensa y exterior, privilegiando los espacios fronterizos en su consecución y las instancias de la UNASUR, en particular del CDS, en lo que se refiere a la dimensión multilateral regional.

36 UNASUR. Plan de Acción del CDS 2010-2012. http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&catid=82:consejo-suramericano-de-defensa&id=329:estatutos-de-creacion-consejo-de-defensa-suramericano . Revisado el 10/10/2012.

37 Catalina N. Guarnizo. La seguridad en América Latina: respuestas fragmentadas a desafíos transnacionales. En: Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2011. Bogotá:FES, pp. 18-19.

Conclusión

El análisis precedente expresa una creciente articulación entre la política de defensa y la actuación diplomática de Brasil en el contexto sudamericano, basada en la trayectoria originalmente trazada por el paralelismo y distanciamiento entre las dos esferas, evolucionando con el gradual establecimiento de marcos políticos y canales institucionales que elevan a inéditos niveles las relaciones entre Defensa y Diplomacia. Apunta también, como factor determinante de este desarrollo, la consolidación del Ministerio de Defensa y el mejoramiento de los marcos políticos inherentes al área, a través de la Política de Defensa Nacional y de la Estrategia Nacional de Defensa, al fijar objetivos y directivas en consonancia con las prioridades definidas al respecto de América del Sur en el campo de la política exterior.

Se observa, en consecuencia, un sentido de continuidad y una progresiva profundización y estudio en detalle de las acciones brasileñas en el espacio sudamericano a lo largo de los últimos diez años, que se originó a partir de una iniciativa inédita de convocatoria de la Cúpula Sudamericana en el año 2000, y que privilegió la concentración de esfuerzos en la integración de la infraestructura regional, al mismo tiempo que asentaba las bases políticas para la propuesta de una agenda más ambiciosa que se delineó, inicialmente, con la conformación de la Comunidad Suramericana de Naciones y, posteriormente, en la Unión Suramericana de Naciones. A pesar de que la consecución de ese ambicioso proyecto regional haya sido objeto de contiendas políticas y haya estado sujeto a las vicisitudes políticas de diferentes países, en particular en la región andina, la continuidad de los esfuerzos brasileños y de la convergencia entre Defensa y Diplomacia es un importante propulsor no sólo

del accionar regional brasileño, sino también del propio regionalismo sudamericano. Eso complica el desafío y aumenta la demanda de atención del imperativo de armonizar los intereses nacionales brasileños con los intereses y necesidades de los países vecinos sin incurrir en la simple propensión a la hegemonía o en el aprisionamiento dictado por las respuestas y presiones de los vecinos frente al carácter asimétrico de sus relaciones con Brasil y por presiones de la propia política regional. Al armonizarse mejor las vertientes de la diplomacia y la defensa, el país genera una condición más propicia para responder a ese desafío. En sí misma, tal armonización representa un paso esencial en la dirección adecuada, aunque dista mucho de ser suficiente para alcanzarlo.

Capítulo VIII

El liderazgo de Brasil en América del Sur – 2002/2012

José Augusto Guilhon Albuquerque

Este artículo trata acerca de la evolución de una dimensión tan central como controversial de la política exterior brasileña en la era Lula: las políticas orientadas a la construcción y el ejercicio de un papel de liderazgo en América del Sur. El análisis habrá de centrarse en los aspectos institucionales de la actuación regional del país, tanto en el papel ejercido en la creación de regímenes y organizaciones, como en las políticas adoptadas para su actuación ante tales instituciones.
El período abordado se inicia con la elección de Lula como presidente (fines de 2002) y se extiende a los dos primero años de su sucesora, Dilma Rousseff (2011 y 2012). A efectos de facilitar eventuales comparaciones, cada vez que resulte necesario, habrá de hacerse referencia a lo que podríamos llamar "era FHC", que arranca con la asunción de Fernando

Henrique Cardoso como Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Itamar Franco y se extiende hasta el final de su segundo mandato presidencial, en el año 2002.

Mi hipótesis central es la de que el gobierno brasileño adoptó, durante la era Lula, una política exterior de carácter particular en relación a América del Sur, específicamente destinada a asumir el liderazgo del Subcontinente, como plataforma para proyectar su influencia hacia el ámbito global.

La priorización otorgada a la política sudamericana por parte del gobierno brasileño, entre sus objetivos generales de política exterior y en particular en lo referente a las relaciones Sur-Sur, e incluso en relación al Mercosur, fue anunciada con notable énfasis. Intentaré demostrar que el sentido general de las acciones de política exterior del gobierno brasileño en la era Lula, orientadas al ejercicio del liderazgo regional, toma la dirección de un intervencionismo que tiende a privar al país de una percepción exterior favorable de su papel y, llevada al extremo, podría conducirlo al aislamiento en su propia región. Dicho intervencionismo, en el cual el objetivo del ejercicio del liderazgo tiene prioridad sobre la estabilidad regional, lejos de fortalecer mecanismos para la solución de conflictos, tiende a agravarlos y a extenderlos en el espacio y en el tiempo.

Alcance y límites del regionalismo sudamericano en la era Lula

La naturaleza, los objetivos y el alcance de la política de Brasil para Sudamérica en los últimos diez años no pueden ser

interpretados como una dimensión aislada de la política exterior del período. Debemos considerar un número de dimensiones que fortalecen, limitan o afectan de manera relevante la formulación y la operación de las acciones de política exterior orientadas a la región.

La primera y la más importante es la preeminencia de la agenda personal del presidente Lula entre los objetivos de política exterior que, al inicio de su primer mandato, compitió con la agenda tradicional del Itamaraty y acabó convirtiéndose en la principal fuente de legitimación de las decisiones de política exterior del país. El fracaso del intento de Lula para actuar como mediador en el conflicto suscitado por el programa nuclear iraní, en el cual la tradicional cautela y eficiencia del planeamiento de las acciones de política exterior del Itamaraty fueron relegadas a un segundo plano, son un buen ejemplo de que el excesivo protagonismo exterior de un Jefe de Estado puede aumentar el riesgo de efectos negativos. En el caso de América del Sur, como veremos, la prevalencia de la agenda personal de Lula y el protagonismo regional y global que se le atribuyó, dieron lugar –como contrapartida– a una disputa por el liderazgo entre mandatarios de la subregión, que nunca antes se había manifestado con tamaña intensidad. Existió también una politización de las relaciones bilaterales en el más alto nivel. Ambos efectos reducen la libertad de acción de la diplomacia nacional en la adopción de políticas para la región.

Otro factor a considerar es la superposición entre la agenda regional y la agenda política. Llamo agenda política del gobierno de Lula[1] al objetivo de participar activamente en la

1 Sobre mi hipótesis de las tres agendas de la política exterior de Lula, ver Albuquerque, J. A. Guilhon: "Economia Política e Política Externa no Governo Lula: as Três agendas de um Ativismo Inconseqüente", en *Plenarium*, Ano II no. 2, vol. Nov 2005 84-93; ver también: Albuquerque, J.A. Guilhon: "Los Desafíos del Futuro Gobierno Lula, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 3 (1) 2003, p.7-21.

construcción de un polo de poder alternativo al de las grandes potencias occidentales, otorgando prioridad a las relaciones Sur-Sur[2]. No siempre resulta posible evitar la colisión entre los objetivos de dos agendas, una de naturaleza geoeconómica y otra de carácter más geopolítico. De hecho, con la excepción de los países "bolivarianos", la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños tiene una mayor tendencia a acercarse que a alejarse de las grandes potencias occidentales.

El objetivo incesantemente perseguido de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es otro factor que tiende a barajar las cartas en la política del gobierno brasileño para Sudamérica, en particular por la permanente oposición de la Argentina a la pretensión brasileña.

Otra dimensión relevante se expresa en el radical giro de la política tradicional de no intervencionismo de la diplomacia brasileña, dominante prácticamente desde la posguerra, que se flexibilizó en los años 90, en consonancia con la adopción por parte de la OEA de una cláusula democrática[3], sustituida, en la era Lula, por una especie de "deber de injerencia" drástico; un intervencionismo *tous azimuts*. La repetida participación, no sólo en asuntos controversiales entre países, sino también en conflictos domésticos entre gobierno y oposición en países como Cuba, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Honduras y Paraguay es contraproducente. Sobre todo viniendo de un país que carga con un pasado expansionista, como lo es Brasil.

---

2 Lima, M.R.S.: "A Politica Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48 (1) 2005 24-59; Saraiva, Mariana G.: "As Estratégias de Cooperação Sul-Sul nos Marcos da Política Externa Brasileira de 1993 a 2007", en *Rev. Bras. Pol. Int*. 50 (2) 2007, p.42-59.

3 Albuquerque, J.A. Guilhon: "O Intervencionismo na política Externa Brasileira", en *Nueva Sociedad*, Especial en Portugués, Dic. 2009, p.66-78.

No menos importante es la inversión de valores entre medios y fines que resulta de la prioridad otorgada al objetivo del liderazgo. El liderazgo es un recurso de poder para alcanzar objetivos de política exterior y no un objetivo en sí mismo. Como recurso de poder, el liderazgo está sujeto a una evaluación de costos y beneficios y, por lo tanto, es relativo a la prioridad del objetivo que se intenta alcanzar.

Limitar el alcance de un objetivo de política exterior para lograr la consecución de un objetivo de liderazgo sólo se justificaría si favoreciera el cumplimiento de otros objetivos de mayor relevancia en la jerarquía de prioridades de la política exterior. El *trade-off* tiene lugar, consecuentemente, entre objetivos de política exterior, y el liderazgo regional o global desempeña siempre un papel auxiliar. Un buen ejemplo de los efectos contraproducentes de la búsqueda del liderazgo por él mismo es el de la intervención de Brasil en la crisis de Honduras, que resultó en una total enajenación del gobierno brasileño en el proceso final de entendimiento de las partes en conflicto[4].

En las secciones siguientes, tales dimensiones habrán de examinarse con mayor puntualidad.

América del Sur, un nuevo espacio institucional

A diferencia de lo que conocemos como América Latina, América del Sur constituye una entidad geográfica perfectamente delimitada y autoevidente. Con excepción de las Guayanas, América del Sur posee una composición étnica, religiosa e institucional bastante similar y una historia común, habiendo sido

4 Para un análisis de las limitaciones del papel de Brasil en la solución final de la crisis derivada de la caída del presidente Zelaya, ver "O Intervencionismo na política Externa Brasileira", como citado.

políticamente unificada a lo largo de sesenta años, en el período de fusión entre las coronas de Portugal y España (1580-1640).

No heredó una identidad hetero-definida por intelectuales europeos como América Latina; posiblemente sea por ello que haya encontrado dificultades a la hora de reconocerse y ser reconocida como entidad geopolítica en particular. Estuvo al frente del proceso de creación de una identidad americana y de un movimiento de unificación política, siguiendo la inspiración de Simón Bolívar, pero perdió el aliento frente a las fuerzas centrífugas actuantes en Los Andes y ante la capacidad de atracción de América del Norte.

No obstante lo explicado, América del Sur es una creación del Siglo XX, una invención de los sudamericanos en un espacio completamente despojado de instituciones regionales. A pesar de algunas utilizaciones de carácter táctico del concepto de América del Sur –como, por ejemplo, la hipótesis de creación de una ALCSA durante el gobierno de Itamar Franco[5]–, el primer paso concreto para la institucionalización de un espacio geopolítico y de una identidad sudamericana fue dado en el año 2000 por el presidente Fernando Henrique Cardoso[6].

Hasta ese momento, las instituciones con mandato regional eran panamericanas, como la OEA y algunas agencias de la ONU; o latinoamericanas, como la ALALC/ALADI y luego también caribeñas, como la CEPAL. Las primeras organizaciones internacionales propiamente sudamericanas eran regiona-

5 Albuquerque, J.A. Guilhon: "O Mercosul: Balanço Atual e Perspectivas de Consolidação", en *A Agenda Política e Institucional do Mercosul*, Coleção Debates no. 14, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, 1997, p.3-14.

6 Con la convocatoria de la primera cúpula de jefes de Estado sudamericanos, realizada en Brasilia. Ver, al respecto, Souto Maior, L.A.P.: "A Cúpula da América do Sul e seus Paradoxos" y "Cúpula da América do Sul – rumo a um novo regionalismo?", en *O Brasil em um Mundo em Transição*, Brasília, Ed. UNB/IBRI, p.145-147 e p.148-153.

les, pero no sudamericanas, como la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur[7]. En la última década del Siglo, cuando el Mercosur no había salido aún del mero papeleo, tuve la oportunidad de participar de un seminario organizado por el Itamaraty acerca del futuro de la integración latinoamericana. En base a las observaciones citadas arriba acerca de la real densidad geoeconómica y social de América del Sur, argumenté que el mayor potencial para una eventual integración regional a partir del Mercosur seria ésta, y no una América Latina políticamente imaginaria y económicamente huidiza.

Con eso alcanzó para recibir una sonora llamada de atención por parte del diplomático brasileño de mayor importancia entre los presentes, bajo el alegato de que la latinoamericanidad representaba la tradición de nuestra diplomacia, la base filosófica y cultural de nuestra identidad y la esencia de nuestros compromisos con la región. He aquí lo que se puede decir al respecto de la novedad del concepto de América del Sur: veinte años atrás, era un perfecto anatema.

A lo largo de la primera década de este Siglo, el gobierno brasileño tomó varias iniciativas que comenzaron a definir los contornos de la institucionalización de América del Sur, no ya sólo en términos comerciales como con el Mercosur y el ALCSA, sino en el ámbito geopolítico. Con Fernando Henrique Cardoso comenzaron a organizarse las cúpulas de Presidentes Sudamericanos y fue creada la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que dieron origen a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA)[8].

7 Lo mismo aplica para el Sistema Económico Latino Americano (SELA) y la Corporación Andina de Comercio (CAF).

8 Creada en Cuzco, durante la III Cumbre Presidencial Sudamericana y, 2004, ya bajo el gobierno de Lula. Ver al respecto Graça Lima, J.A.: A comunidade sul-mericana de nações", *Integraciones*, no. 2 junio 2005 WWW.opalc.org/val/media/val2/6VAL2Gra%E7aLima.pdf.

Ya en tiempos de Lula, la CASA se transformó en UNASUR, a la cual se le sumó el Consejo de Defensa Suramericano[9]. En el ámbito latinoamericano, fue creada la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños en 2012[10].

Para abreviar una extensa historia, el gobierno brasileño tomó la iniciativa y comandó el proceso de institucionalización del espacio sudamericano hasta la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, en 2004. En dicho período, el enfoque era, por sobre todo, pragmático y con énfasis en la integración de la infraestructura, tanto física como energética, sustentada en los proyectos que gestaba la IIRSA.

En enero de 2001, Hugo Chávez asume su segundo mandato, esta vez ya bajo una nueva Constitución de la República Bolivariana que, merced a constantes enmiendas, le permitió luego sucesivas reelecciones. Esto favoreció el continuo incremento de las presiones para utilizar a las instituciones sudamericanas como plataforma de difusión del bolivarianismo y, más tarde, de lo que daría en llamarse Socialismo del Siglo XXI.

Con la elección de Lula como presidente de Brasil, el líder venezolano pasó a actuar con mayor desenvoltura. A partir del año 2003, comienza a forjarse una alianza entre Chávez y el kirchnerismo en Argentina, que opuso su peso al equilibrio de la influencia brasileña en toda la región[11].

En 2004, Chávez se convierte en el principal motor de la transformación de la CASA en UNASUR, prácticamente despojada de su misión económica y comercial, dotada desde entonces de un estatuto de organización internacional y su-

9 Creado en Brasilia, durante la III Cúpula de Jefes de Estado de la CASA, en 2008.

10 Creada en Cancún, en diciembre de 2010, durante el último año de gobierno de Lula.

11 Néstor Kirchner asume la presidencia en 2003 y es sucedido por su esposa, Cristina Fernández de Kirchner, en 2007.

plementada por un brazo de cooperación militar, inicialmente propuesto por Brasil. De forma sintomática, la primera misión del flamante Consejo de Defensa Suramericano, aún no provisto de una base institucional consistente, y por insistencia de Chávez y sus aliados bolivarianos, fue la de intervenir en el conflicto provocado por una incursión militar de Colombia en territorio ecuatoriano, con el objetivo de desbaratar un santuario de las FARC. No fue casual que el presidente colombiano Álvaro Uribe declinara, por entonces, aceptar la presidencia de la recientemente creada organización.

En 2008, con el apoyo de Cristina Kirchner, Chávez introduce una nueva pieza en el espacio del liderazgo sudamericano de Lula con la creación, en Cancún, de la CELAC; una suerte de OEA sin americanos ni canadienses, agregando un nuevo interlocutor de peso para contrabalancear la decreciente influencia brasileña en el continente: el presidente mexicano, Felipe Calderón.

Después de envolver a la UNASUR en consecutivos conflictos con Colombia y de desempeñar un papel decisivo en la participación brasileña en el golpe en Honduras[12], el eje Buenos Aires – Caracas lideró la respuesta del Mercosur y de la UNASUR al *impeachment* del presidente Fernando Lugo en Paraguay. El episodio puso en evidencia la fragilidad del liderazgo del gobierno brasileño en la región. Luego de desconsiderar las evidencias recabadas por el servicio diplomático y los órganos de inteligencia de la Presidencia que indicaban que la caída del presidente paraguayo Fernando Lugo era inminente[13], el gobierno

12 José Augusto Guilhon de Albuquerque.

13 Sólo en base a los hechos difundidos por la gran prensa, pude prever con tres años de anticipación el desenlace de la creciente crisis de legitimidad del gobierno paraguayo, en: "O Regionalismo do Governo Lula e as Percepções das Elites Sul-Americanas", en Política Externa, vol. 18 no. 3 DIC/EN/FEB 2009-2010, p.20.

de Dilma Rousseff se autoexcluyó de cualquier tentativa de evitar el golpe[14]. Una vez consumado éste, el gobierno brasileño se conformó con ratificar las iniciativas del gobierno argentino, tomando parte de una misión de la UNASUR y, posteriormente, refrendando la decisión unilateral de la presidente argentina de negar a Paraguay el acceso a la reunión de jefes de estado de miembros del Mercosur, excluyéndolo de facto, sin previa deliberación del órgano competente de dicha organización.

El liderazgo brasileño en el espacio institucional sudamericano: una trayectoria en declinación

Analicemos ahora los rasgos principales del regionalismo sudamericano de la política exterior brasileña en la era Lula, en lo referente al espacio institucional creado, originalmente, por iniciativa de Brasil en la era FHC. En primer lugar, vamos a examinar la actuación de Brasil en las cúpulas presidenciales y en la IIRSA.

La Cúpula de Jefes de Estado y de Gobierno de América del Sur –como se la llamaba por entonces– generó la expectativa de que, "bajo el liderazgo de Brasil, fuese creado un organismo de integración política y económica alternativo al ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas)"[15]. Inexplicablemente, la cúpula fue despojada de sus contenidos políticos y comerciales,

14 A pesar de que el proceso de juicio político haya transcurrido de acuerdo a las disposiciones constitucionales del país, el procedimiento al que se apeló fue de carácter sumario, considerándoselo "golpe" en la visión brasileña. Incluso, tratándose de un proceso sumario, puede argumentarse a favor de las autoridades legislativas y judiciales paraguayas que los procedimientos sumarios fueron el equivalente a la aprobación de un voto de desconfianza en un régimen parlamentario, en el cual el gobierno perdiese la mayoría y no obtuviese apoyo para gobernar en minoría.

15 Ver "O Regionalismo do Governo Lula e as Percepções das Elites Sul-Americanas", como citado, p.16.

restringiéndosela a la integración física del subcontinente, "reducida adicionalmente a las conexiones de transporte terrestre y, eventualmente, fluvial, con la adopción de la IIRSA (Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana)"[16].

Esa iniciativa tomaba su base a partir de presupuestos económicos bien establecidos y de acuerdo con correctos criterios técnicos –el hecho de que el costo del transporte tiene mayor impacto que las tarifas en el proceso de integración económica, combinado con la definición de proyectos en función de ejes de integración[17]–, no obstante lo cual, su implementación se encontró con varios obstáculos. En sus limitaciones, la agenda de la IIRSA observa un calendario de prioridades políticas domésticas, que tiende a ser revisado periódicamente de acuerdo al gusto de los cambios de gobierno. Además, los proyectos ejecutados son numéricamente escasos en relación al proyecto global, y están sujetos a atrasos, lo cual, en su conjunto, quita entidad a la concepción general de la iniciativa[18]. Todo indica que el objetivo de liderazgo regional de Brasil contribuyó a tal pérdida de entidad, en razón de que reforzó la tendencia de alterar las prioridades de la agenda de implementación en función de acuerdos bilaterales –decididos en función de las agendas presidenciales– y en detrimento de intereses y objetivos multilaterales; vale decir, de integración geoeconómica.

La creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA) en diciembre de 2004, se constituyó en una expansión hasta cierto punto esperada de las cúpulas presidenciales, en el sentido de dar un paso adelante en la institucionalización, en

16 Ídem, ibídem.

17 Araujo jr, J. Tavares, "Infraestrutura e Integração Regional: o Papel da IIRSA", en *Política Externa*, vol. 18 no. 3 DIC/EN/FEB 2010, 34ss.

18 Ídem, p.40-43.

relación a la cual el gobierno brasileño mantuvo inicialmente grandes restricciones. El argumento brasileño se basaba en el fracaso de las iniciativas previas de integración –la ALALC y la ALADI–, cuyos marcos burocráticos resultaron caros e ineficientes y, además, en el temor de constituir a las cúpulas en una plataforma para discursos vacíos de "saludos a la bandera". El modelo de la CASA constituía, por lo tanto, un acercamiento entre la tradición del Itamaraty y las pretensiones de Chávez y Kirchner, que apuntaban exactamente hacia el sentido opuesto.

Lula se dejó seducir por la retórica de Chávez, quien tuteló la creación de la UNASUR en 2008, poniendo en jaque al, hasta entonces, indisputable liderazgo brasileño[19]. Varios autores remarcan la fuerte resistencia de los vecinos sudamericanos (y latinoamericanos) a las pretensión brasileñas de liderazgo: México, que iría a inspirar y patrocinar directamente la creación de la CELAC; Argentina, que ejerció presión para la adhesión de Venezuela al Mercosur, además de contestar la aspiración brasileña de conseguir un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; el descontento uruguayo por la falta de apoyo brasileño en su disputa con Argentina por la implantación de una papelera en la región fluvial fronteriza entre ambos países; la exigencia paraguaya de renegociar el Tratado de Itaipú; sin hacer mención de la confiscación de propiedades brasileñas y los incumplimientos contractuales en los que incurrieron Bolivia y Ecuador[20].

---

19 Santos, Sergio Caballero: "Brasil y la Región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54 (2), p.158-172 (2011)

20 Santos, Sergio Caballero: "Brasil y la Región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana;", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54 (2) 158-172 (2011), p.166-168

Otros muestran el potencial de conflicto facilitado por la supuesta competencia entre dos estrategias de crecimiento e integración de la región. Ejemplo de ello sería el conflicto creado por la imposición de Néstor Kirchner como primer Secretario General de la UNASUR por parte de los países andinos chavistas, lo que llevó a Uruguay a amenazar con dejar la organización[21]. La literatura expresa la poca efectividad de la UNASUR, aún reconociéndola como "una voluntad política ausente de la OEA" [22] pero, así y todo, "frecuentemente débil y poco convincente de los Estados miembros"[23].

En forma paralela, Lula y Néstor Kirchner promovieron un relanzamiento del Mercosur, proponiendo la profundización de la integración y la ampliación del bloque. La iniciativa generó expectativas, en razón de que ambos "representaban una transición hacia un modelo menos comprometido con las propuestas neoliberales que imperaban en los años 90"[24]. A partir de junio de 2003 se adoptaron varios protocolos, seguidos por otros en octubre y diciembre del mismo año, con cuatro ejes destinados a consolidar la Unión Aduanera y lanzar el Mercado Común: el eje político, social y cultural; el eje de la consolidación de la Unión Aduanera; la creación de bases para el Mercado Común; y un programa para la nueva integración[25]. El más alentado fue el Programa de Trabajo 2004-

21 Serbin, Andrés: "A América do Sul em um mundo multipolar. A Unasul é a alternativa?", en *Nueva Sociedad*, Especial en Portugués, diciembre de 2009, p.15.

22 José Antonio García Belaúnde, por entonces canciller peruano, en entrevista al Diario Occidente, 27/09/2008, citado por Serbin.

23 Serbin, p.16

24 Vázquez, Mariana y José Briceño Ruiz: "O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço seis anos depois", Nueva Sociedad, Especial en Portugués, Diciembre de 2009, p.34.

25 Vázquez y Briceño Ruiz, p.36-37.

2006 (PT 2004-2006), establecido en diciembre de 2003, con los siguientes objetivos: completar la liberalización del comercio y adoptar una nueva agenda de integración, resolver los problemas de asimetrías y crear un espacio de integración social y productiva.

Seis años después, el análisis determinaba una casi total falta de implementación. Los temas se repiten *ad infinitum*, demostrando que no se avanza sobre ellos[26]. Incluso, la propia ampliación, proyectada para dar lugar específicamente a Venezuela, permaneció bloqueada, tanto por obstáculos de carácter político –falta de aprobación por parte de los Congresos de Brasil y Paraguay– como por incumplimiento de la agenda de desgravación del comercio, particularmente en lo que respecta a las exportaciones de Brasil y Argentina[27].

Si la UNASUR no contribuyó en nada para avanzar en la integración económica de América del Sur, a pesar del aparente empeño de la terna Chávez-Kirchner-Lula en integrar al Mercosur con la Comunidad Andina, sí innovó en otras áreas. El Consejo de Defensa Suramericano (CDS) fue propuesto por Brasil en una de las primeras reuniones de la UNASUR en abril de 2008 "para profundizar nuestra identidad sudamericana también en el campo de la defensa… [y formular]…una nueva visión de defensa de la región"[28]. El Consejo expresaría, a los ojos de algunos, la autopercepción de la élite del país como

26 Vázquez y Briceño Ruiz, p.39-42.

27 Vázquez y Briceño Ruiz, p.42-43. La inclusión de Venezuela habría de tener lugar sólo ante el supuesto de la caída del presidente Lugo en Paraguay, lo cual ofreció a los otros miembros del Mercosur el pretexto para no considerar el veto del Congreso paraguayo.

28 Discurso del presidente Lula en la reunión de presidentes de la UNASUR en Brasilia, mayo de 2008.

potencia emergente y la visión de la necesidad de ejercer un liderazgo regional[29].

Los objetivos del CDS habrían de ser: consolidar una zona de paz, en vistas al mantenimiento de la estabilidad democrática, el desarrollo de los pueblos y la paz mundial; y construir una identidad sudamericana de defensa; metas a ser alcanzadas mediante el ejercicio de tres funciones: administración de crisis con rápida capacidad de acción, construcción de un pensamiento regional de defensa, desarrollo de una industria regional de defensa.

La creación del CDS tuvo como precedente inmediato el mencionado ataque aéreo de Colombia a un enclave de las FARC en territorio ecuatoriano, efectuado en marzo de 2008, que provocó no sólo protestas del gobierno del Ecuador, sino también advertencias en tono amenazante del gobierno venezolano, y otras de similar tenor por parte del gobierno boliviano. En la primera reunión de ministros de defensa en Santiago, un año después, las relaciones entre Colombia y sus vecinos andinos continuaban en tensión, y las disputas territoriales entre Perú y Chile también vinieron a cuento, dando lugar a comentarios críticos en publicaciones americanas[30].

---

29 Mónica Hirst: "Brasil y Estados Unidos: nuevas coincidencias", Foreign Affairs Latinoamérica, vol. 9 no. 2, 2009, citada en Jorge Battaglino: "O Brasil e a criação do conselho Sul-Americano de Defesa. Uma convergência de vantagens", Nueva Sociedad, Especial en Portugués, Diciembre 2009, p.79-84.

30 Ver, por ejemplo (cita en inglés): "*Si bien puede haber proporcionado el impulso para la formación de la CDS, la disputa diplomática entre Colombia, Venezuela y Ecuador tiene el potencial de ser uno de los más grandes incordios de este intento de cooperación de defensa regional; del mismo modo, la desconfianza histórica entre Chile y Perú, como era previsible continúa latente. Observaciones realizadas antes y durante la reunión demostraron claramente que la atención de algunos de los líderes de la región se concentra firmemente en arraigadas disputas bilaterales*", en "The paradox of South American Integration: The founding of a Defense Council", Council of Hemispheric Affairs <http://www.coha.org/the-paradox-of-south-american-integration-the-founding-of-a-defense-council/> .

Una cosa, sin embargo, fueron los principios benignos alegados por el gobierno brasileño al proponer la creación del CDS, y otra, su actuación en los conflictos que sucedieron luego. En el caso específico del conflicto Ecuador/Colombia, "el interés vital de Brasil debería ser el de restablecer la estabilidad de la región. El primer objetivo sería el de contener el conflicto e impedir que se multiplique en nuevas operaciones militares. El segundo consistiría en circunscribir el conflicto, impidiendo su expansión hacia otros países. Y el tercero sería revertir la crisis, haciendo que las relaciones entre las partes volvieran a la normalidad"[31].

El gobierno brasileño actuó precipitadamente, condenando al gobierno colombiano y, con ello, descalificándose como eventual mediador. No evitó la expansión del conflicto, permitiendo que Chávez y Evo Morales se involucraran sin siquiera intentar contener las amenazas efectuadas por ambos, aún ante el riesgo de una escalada del conflicto. En el caso de la transferencia de tropas americanas en Ecuador hacia bases en Colombia, Brasil se descalificó nuevamente como mediador, condenando a Colombia sin enterarse previamente del punto de vista del vecino país. En vez de circunscribir el conflicto, lo elevó al ámbito del recién creado CDS, involucrando así a toda la UNASUR. De esa manera, las dos primeras reuniones del CDS se enfocaron en presionar y aislar a Colombia, lo que la llevó a declinar la presidencia de la organización.

En cuanto a la CELAC, a pesar de que sea muy temprano para evaluar el impacto de la actuación brasileña en su ámbito tanto como lo es para evaluar a la propia CELAC, y dejan-

31 Albuquerque, J. A. Guilhon: "O intervencionismo na política externa brasileira", *Nueva Sociedad*, Especial en Portugués, Diciembre 2009, p.66-78. El análisis del liderazgo intervencionista que se sigue toma su base en el artículo citado.

do de lado precoces consideraciones favorables[32], un análisis de los documentos aprobados transmite la noción de un emprendimiento estrictamente declaratorio. En su primera cúpula, encontramos una Declaración General en homenaje a los Libertadores, una Declaración Especial sobre la defensa de la democracia, y el Plan de Acción de Caracas 2012, también de carácter declaratorio. En él, por ejemplo, se insta a encarar la crisis financiera internacional con una lista de declaraciones de intención, culminando con la apelación final: "Solicitar a la CEPAL su cooperación respecto de estos temas". Lo mismo se aplica a los innumerables mecanismos de cooperación e integración existentes en el Continente, llamados a cooperar entre sí. Se incluye también a las cuestiones de energía, de desarrollo social y de erradicación de la pobreza.

Cabe entonces concluir en que el impacto del liderazgo brasileño en el espacio institucionalizado de América del Sur, en cuya creación el gobierno de Lula tanto se empeñó, se mostró poco eficaz para proyectar el liderazgo brasileño, tanto en el continente como en el ámbito global. En contraste con la iniciativa original, en la cual el liderazgo brasileño se hizo sentir, resulta simple el hecho de constatar que la influencia de Brasil se ha mostrado en declinación a partir del alejamiento del contexto inicial del Mercosur, pasando al nivel de la CASA y de la UNASUR, y luego a la CELAC. La enorme popularidad de Lula en el continente y en el plano global, que le garantiza influencia externa, se diluye en la subregión en la medida en que aumenta la capacidad de movilización de Chávez junto con la Argentina y sus vecinos andinos, y aún más con respecto a sus aliados centroamericanos.

32 Alcides Costa Vaz: "La comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: La factibilidad y necesidad de un nuevo organismo regional", en *Nueva Sociedad*, Edición Especial en Portugués, mayo-junio 2010, p.4-8.

La ambición del liderazgo hegemónico

El fracaso de la política de liderazgo, sin respuesta a nivel regional, como plataforma para la proyección global de la influencia, se debe, en gran parte, al modelo de liderazgo adoptado por el gobierno de Lula, del que hasta ahora no ha renegado el gobierno de Dilma Rousseff. "El modelo seguido es el de un liderazgo hegemónico, unilateral, principista y sin concesiones, que transforma cada intervención en un juego de suma cero: que estimula los conflictos, tiende a expandirlos, favoreciendo la participación de nuevos actores; y que inviabiliza, o al menos retarda, la reversión de las crisis"[33]. Esa política contrasta frontalmente con las prácticas vigentes hasta entonces en nuestra tradición de política exterior, con apoyo en un rígido principio de no intervención, e incluso con la versión moderada de no intervencionismo adoptada tácitamente a partir de la era FHC. En un artículo ya citado expongo las presiones para la internacionalización de la economía como el factor determinante para que Brasil se ajustase paulatinamente a las demandas externas en relación a temas considerados sensibles por la diplomacia brasileña, cuyo mejor ejemplo fue la decisión de ofrecerse como sede de la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río, en el año 1992.

Aún así, el primer ejemplo de intervención directa en asuntos internos de otros países se dio a partir de 1994, cuando Brasil revirtió dos golpes de estado en Paraguay y abortó el derrocamiento por la fuerza del presidente Fujimori, en Perú. De

33 Albuquerque, J.A. Guilhon: "O Intervencionismo na Política Externa Brasileira", como citado p.87. Para una opinión opuesta, ver: Carlos Gustavo Poggio Teixeira: Brazil and the Institutionalization of South America: from Hemispheric estangement to cooperative hegemony", en *Rev. Bras. Pol. Int.*., 54 (2) 189-211 (2011); ver también Steen Fryba Christensen: "The influence of nationalism en Mercosur and in South America – Can the Regional Integration Project Survive?", en *Rev. Bras. Pol. Int.*., 50 (1), p.139-158

todos modos, el principio del "deber de injerencia" fue adoptado apenas en forma tácita, y aplicado según las siguientes características:

-"el país objeto era vecino directo y se ubicaba en el área de influencia inmediata de Brasil, que sería afectado directamente por los efectos de inestabilidad provocados por la crisis;

- Brasil detentaba un mandato específico (cláusula democrática del Mercosur) o formaba parte de una organización con mandato legítimo para actuar (cláusula democrática de la OEA);

- la actuación de Brasil estaba orientada por la voluntad de abortar el proceso de ruptura de la normalidad constitucional, revertir la crisis y obtener garantías de respeto a las normas restablecidas y a los acuerdos entre las partes;

- los objetivos perseguidos eran estrictamente proporcionales a los recursos de poder que el país y sus aliados eran capaces de movilizar para obtener el consentimiento de las partes en conflicto;

- Brasil actuó siempre de forma cautelosa, cubierta por el sigilo diplomático y en forma conjunta con terceros países interventores, y no buscaba ostensivamente el protagonismo ni tenía el objetivo de dictar condiciones, pero sí de obtener un acuerdo, siempre dentro del marco de normalidad constitucional"[34].

Mantengo también el diagnóstico sobre las características de la aplicación, en la era Lula, del "deber de injerencia" o, como parece preferir el ex canciller Celso Amorim, el principio de "no indiferencia":

"- con excepción de Bolivia, los países en cuyas crisis internas se involucró Lula ni eran vecinos ni estaban en nuestra área de influencia inmediata;

34 Ídem, p.73.

- Brasil no tenía un mandato específico para actuar y, aunque formara parte de la OEA –esta sí con mandato establecido en la cláusula democrática–, actuó en forma unilateral;

- con la excepción del caso de Honduras, Brasil se eximió de intentar revertir la crisis y de ofrecer garantías de respeto a las normas establecidas;

- en varias oportunidades, el gobierno brasileño buscó intervenir en crisis que no afectaban ni remotamente nuestros intereses vitales y que, por su distancia geográfica, complejidad o por los pertrechos bélicos involucrados, estaban muy por encima de la capacidad brasileña de movilización de recursos de poder, como en el *affaire* Zelaya; o en el intento de "mediar" en el conflicto entre Israel y Palestina; de monitorear las elecciones en Zimbabue; de brindar legitimidad a la controversial elección presidencial en Irán, o incluso de movilizar al Consejo de Seguridad para solucionar el *impasse* al que nuestro compromiso con las ambiciones personales de Zelaya condenó al país;

- Lula y su diplomacia actuaron de manera precipitada e improvisada, buscando ostensiblemente el protagonismo bajo la forma de liderazgo hegemónico autoatribuido, descalificándose para un papel de mediador"[35].

Esa divergencia entre intenciones y consecuencias, entre objetivos y resultados, expresa una opción por el liderazgo a todo costo en América del Sur que, a su vez, encuentra su fundamento en una confusión conceptual entre las condiciones de líder regional y de *global player*, conforme lo demostré en un artículo reciente[36]. La primera es entendida como condición al mismo tiempo necesaria y suficiente de la segunda, lo cual im-

---

35 Ídem, p.77

36 Albuquerque, J.A. Guilhon: "O Regionalismo do Governo Lula e as Percepções das Elites Sul-Americanas", en Política Externa, vol. 18, no. 3, dic-en-feb. 2009/2010, p.15-32.

plica que la posesión de una condición de líder regional es perfectamente compatible con la de *global player* y ambas serían pasibles de alcanzarse por vía de las misma acciones de política exterior[37]. Los hechos no corroboran ese presupuesto, bastando para constatarlo el hecho de confrontar los ejemplos de Estados Unidos y de la China.

En el caso americano, "sus compromisos de liderazgo global convirtieron al continente americano en algo secundario en términos globales, y de baja relevancia para sus intereses…" y, por lo tanto, "ni el liderazgo regional ni su ausencia resultaron relevantes para el liderazgo global de los Estados Unidos"[38]. Respecto al caso chino, así como en el caso japonés, debido a un sistema de vetos mutuos vigente entre ambos y Corea del Sur, la búsqueda cautelosa de un liderazgo benigno en la propia región ha sido un elemento esencial de su estrategia global. Como el contexto actual de desavenencias entre China y sus vecinos en el Mar de la China del Sur muestra con claridad, la búsqueda de un liderazgo de tipo hegemónico en su entorno sería *self-defeating*.

Siendo así, no veo razón para rever mi hipótesis, en aquel artículo, de que apenas una situación de liderazgo compartido en una región en equilibrio podría permitirle a Brasil aspirar a adicionarle la condición de liderazgo global. Para ello, la estrategia de política exterior brasileña para Sudamérica debería tener como prioridad absoluta la constitución de una región en equilibrio, de acuerdo con el concepto de concierto entre las naciones, evitando a todo costo la división que actualmente prevalece entre la troika Chávez-Kirchner-Rousseff y países como Perú, Colombia, Chile, Paraguay y el propio Uruguay.

---

37 Ídem, p.16.

38 Ídem, p.17

Reitero, asimismo, que la tarea de erigir en América del Sur una región en equilibrio por concierto entre las naciones no parece banal[39]. Primero, porque se trata de un continente vasto y diversificado, aún desprovisto de una identidad regional propia, y con un historial de conflictos, expansionismos y secesiones. Segundo porque, si existe consenso sobre la utilidad de la integración regional, no lo hay acerca de su contenido y su modelo institucional; ni siquiera sobre sus fronteras.

39 Ídem, p.18.

Bibliografía

ALBUQUERQUE, J. A. GUILHON: "Princípios e Valores na Política Externa Brasileira na Era Lula", in Aguilar, S. L. Cruz e Hevelyn M. Albres, *Relações Internacionais. Pesquisa, Práticas e Perspectivas*, Marília, Cultura Acadêmica Ed., 2012 53-66.

ALBUQUERQUE, J. A. GUILHON: "O Regionalismo do Governo Lula e as Percepções das Elites Sul-Americanas", in *Política Externa,* vol. 18 no. 3 Dez/Jan/Fev 2009-2010 15-32.

ALBUQUERQUE, J. A. GUILHON: "O Intervencionismo na Política Externa Brasileira", in *Nueva Sociedad,* Especial em Português, Dez. 2009 66-78.

ALBUQUERQUE, J. A. GUILHON: "Brazilian Foreign Policy Under Lula", in J. A. Guilhon Albuquerque (org.), *A Política Externa do Governo Lula:2003-2006,* São Paulo, marco Ed., 2007 17-36.

ALBUQUERQUE, J. A. GUILHON: "A Arte de Superar Desafios Externos", in Inserindo o Brasil no Mundo, Parte IV: Unilateralismo, Bilateralismo, Regionalismo, Multilateralismo: Que Instrumentos Nos convêm?", FECOMERCIO,Senac Ed., 2007 135-154.

ALBUQUERQUE, J. A. GUILHON: *A Política Externa do governo Fernando Henrique,* in J. A. Guilhon Albuquerque, Ricardo Seitenfus e S. H. Nabuco de Castro, *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, vol. I: Crescimento, Modernização e Política Externa,* 2ª. edição, Rio, Lumen Juris Ed. 2006 501-514.

ALBUQUERQUE, J. A. GUILHON: "Brazil: From Dependency to Globalization", in *Latin American and Caribbean Foreign Policy,* Frank O. Mora e Jeanne A. K. Hey, *Latin American and Caribbean Foreign Policy,* Lanham, Rowman and Littlefield, 2003 267-287.

ALBUQUERQUE, J. A. GUILHON: "A Alca na Política Externa Brasileira", in Alberto Amaral jr e Michelle Ratton Sanchez, *O Brasil e a ALCA. Os Desafios da Integração,* São Paulo, Aduaneiras, 2003 43-66

ALBUQUERQUE, J. A. GUILHON: "Los Desafíos del Futuro Gobierno Lula", in *Foreign Affairs em Español*, vol. 3 (1) 2003 7-21.

ALBUQUERQUE, J. A. GUILHON: *Percepção das Elites do Cone Sul Sobre as Relações Internacionais do Brasil,* IPEA/CEPAL, Textos para Discussão 693, Brasília, Dez. 1999.

ALMEIDA, P. ROBERTO: "Uma Política Externa Engajada: A Diplomacia do Governo Lula", in *Rev. Br. Pol. Int.*, 47 (1) (2004) 162-184.

AMORIM, CELSO: "Conceitos e Estratégias da Diplomacia do Governo de Lula", in *D.E.P.*, vol. I no. I Out/Dez 2004 41-48.

ARAUJO JR., J. TAVARES: "Infraestrutura e Integração: o Papel da IIRSA", in *Política Externa,* vol. 18 no. 3 Dez/Jan/Fev 2009-2010 33-48.

ARELLANO P., FÉLIX G.: "O Brasil e a Venezuela: uma relação perigosa?", in *Nueva Sociedad*, Edição em Português, Dez. 2009 121-136.

BATTAGLINO, JORGE: "O Brasil e a Criação do Conselho de Defesa Sul-Americano", in *Nueva Sociedad*, Edição em Português, Dez. 2009 79-89.

CAMARGO, SONIA: "A Integração do Cone Sul 1960-1990", in J. A. Guilhon Albuquerque, *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, vol. 3: Os Desafios Estratégicos,* São Paulo, Nupri/Usp 2000 141-173.

CERVO, AMADO L.: "Relações Internacionais do Brasil: Um Balanço da Era Cardoso", in *Rev. Br. Pol. Int.*, 45 (1) 5-35 (2002).

CHRISTENSEN, Steen F.: "The Influence of Nationalism in Mercosur and South America: Can the Regional Integration Project Survive?", in *Rev.Br. Pol. Int.,* 50 (1) 139-158 (2007).

FLORES NETO, F. THOMPSON: "Integração e Cooperação Brasil-Argentina", in J. A. Guilhon Albuquerque, *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, vol. 3: O Desafio Estratégico,* São Paulo, Nupri/Usp 2000 175-186

GARCÍA, ENRIQUE: "A Integração da Infra-estrutura na América do Sul", in *D.E.P.*, no. 5, Jan/Mar 2007 26-35.

GARCIA, E. VARGAS: *Cronología de las Relaciones Internacionales de Brasil,* Brasília, Contraponto/Funag, 2005.

GARCIA, M. AURÉLIO: "O Que Está em Jogo em Honduras", in *Política Externa*, vol. 18 no. 3 Dez/Jan/Fev 2009-2010 123-129.

MATHIAS, SUZELEY K.: "Aspectos da Integração Regional em Defesa no Cone Sul", in *Rev. Br. Pol. Int.*51 (1) 70-86.

SANTOS, S. CABALLERO: "Brasil y la Región, una Potencia Emergente y la Integración Regional Sudamericana", in *Rev.Br.Pol.Int.* 54 (2) 189-211 (2011).

SARAIVA, MARIANA G. e J. BRICEÑO RUIZ: "Argentina, Brasil e Venezuela: as Diferentes Percepções Sobre a Construção do Mercosul", in *Rev.Br.Pol.Int.*52 (1) 149-166 (2009).

SARAIVA, MARIANA G.: "As Estratégias de Cooperação Sul-Sul nos Marcos da Política Externa Brasileira de 1993 a 2007", in *Rev.Br.Pol.Int.* 50 (2) 42-59 (2007).

SERBIN, ANDRÉS: "A América do Sul em um Mundo Multipolar. A Unasul é a Alternativa?", in *Nueva Sociedad,* Especial em Português, Dez. 2009 4-16.

SOUTO MAIOR, L. A. P.: "A Cúpula da América do Sul e seus Paradoxos", in L. A. P. Souto Maior, *O Brasil em um Mundo em Transição,* Brasília, Ed UNB/RBPI 2003 145-147.

SOUTO MAIOR, L. A. P.: "A Cúpula da América do Sul – Rumo a um Novo Regionalismo?", in L. A. P. Souto Maior, *O Brasil em um Mundo em Transição,* Brasília, Ed UNB/RBPI 2003 148-153.

TEIXEIRA, C. G. POGGIO: "Brazil and the Institutionalization of South America: From Hemispheric Estrangement to Cooperative Hegemony", in *Rev.Br.Pol.Int.*54 (2) 189-211 (2011).

VAZ, A. COSTA: "La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. La Factibilidad y Necesidad de un Nuevo Organismo Internacional", in *Nueva Sociedad*, Mayo/Junio 2010 4-8.

VÁZQUEZ. M. e J. BRICEÑO RUIZ: "O Mercosul na Época de Lula e Kirchner: Um Balanço Seis Anos Depois", in *Nueva Sociedad,* Especial em Português, Dez. 2009 33-48.

VIGEVANI, T., G. M. FAVARON, H. RAMANZINI JUNIOR e R. A. CORREIA: "O Papel da Integração Regional para o Brasil: Universalismo, Soberania e Percepção das Elites", in *Rev.Br.Pol.Int.* 51 (1) 5-27 (2008).

VILLELA, E. e P. NEIVA: "Temas e Regiões na Política Externa de Lula e Fernando Henrique", in *Rev.Br.Pol.Int.*54 (2) 70-96 (2011).

VIOTTI, M. LUIZA: "As Relações Brasil-Bolívia sob o Signo da Cooperação Energética 1930-1990", in J. A. Guilhon Albuquerque, *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, vol. 3: O Desafio Estratégico* São Paulo, Nupri/Usp 2000 187-210.

Capítulo IX

Brasil y América Latina: Miradas Cruzadas

Bernardo Sorj y Sergio Fausto

El texto analiza las visiones que algunos países vecinos tienen sobre el Brasil, a partir de opiniones recogidas en encuentros realizados en Argentina, Bolivia, Perú y Chile. Mostramos que las visiones construidas sobre el Brasil difieren entre los países, dependiendo de los diversos contextos históricos nacionales y de la forma en que la cultura política local, que siempre incluye diferentes posiciones, percibe su lugar en el contexto internacional. Al mismo tiempo que factores de larga duración afectan las narrativas sobre cada país y sus vecinos, ellas son influenciadas constantemente por las dinámicas políticas internas y la acción de los gobiernos y empresas. Argumentamos que en el Brasil todavía es muy limitada entre las elites, y prácticamente nula a nivel de población, la comprensión de la diversi-

dad del entorno regional y como éste percibe al país. Mejorar esta comprensión, asociada a una política de Estado que busque limitar los efectos negativos que tienen sobre la imagen del país la creciente presencia de las empresas, inversiones y gobierno brasileño en la región, es fundamental para avanzar el proceso de integración regional.

Introducción

Este artículo es una reflexión sobre como el Brasil es visto por los países de su entorno, dentro de una perspectiva de "miradas cruzadas", esto es, buscando comprehender la visión que cada país tiene del vecino, con el objetivo de avanzar una agenda de cooperación e integración, construida sobre pasos menos pretensiosos pero más seguros y cumulativos. Se trata de caminar entre el realismo de los intereses soberanos y una visión de futuro deseable que no puede desconocer las diferencias entre los países de la región.

La expansión comercial y económica del Brasil en América Latina exigen de los formuladores de la política exterior un acompañamiento constante sobre cómo el entorno ve al país, y en la medida de lo posible, tomar las medidas necesarias para limitar eventuales reacciones negativas frente a la creciente presencia brasileña. Si la representación positiva en el exterior es parte del *soft power* de los países, en el caso brasileño esta dimensión ocupa un lugar privilegiado, pues el poder bélico no es un atributo central de proyección de su poder internacional.

Las imágenes, en realidad estereotipos, de una nación, sean sobre sí misma, sea sobre sus vecinos, inciden sobre su política exterior. La visión que el Brasil tiene de sí mismo y de

sus vecinos es diferente de la que éstos tienen sobre ellos y sobre el Brasil. Esta afirmación seguramente vale para cualquier otro país y a su vez supone generalizaciones que deben ser tomadas *cum grano salis,* pues obviamente ni la "opinión pública" nacional, ni las elites más próximas a la elaboración de la política exterior, son homogéneas.

Este texto fue elaborado a partir de las contribuciones recibidas en seminarios que Plataforma Democrática[1] realizó entre 2011 e 2012 en Argentina, Brasil, Chile y Bolivia. Los debates en cada uno de los seminarios adquirieron dinámicas propias, que se reflejan en las características diferenciadas de la presentación de cada caso. Nos concentramos en particular, en las relaciones entre Bolivia y el Brasil, pues el desequilibrio entre los dos países y las fragilidades del Estado boliviano para tomar decisiones y acompañar y monitorear proyectos, hacen de las relaciones entre los dos países un caso ejemplar. Con las debidas diferencias, se trata de una experiencia de la cual pueden ser retiradas lecciones relevantes para el Brasil en sus relaciones con otros países de la región, como Paraguay, pero también en sus relaciones con países africanos, en los cuales tiene una presencia importante.

Finalmente, debemos indicar que somos conscientes que se trata de una primera aproximación y que las generalizaciones no reflejan la variedad de posiciones que pueden ser encontradas en el interior de las elites de estos países.

1 www.plataformademocrtica.org.

Relaciones Bolivia y Brasil [2]

Como los vecinos ven la postura internacional del Brasil está asociada a la forma en que ellos representan su propio lugar en el concierto de las naciones. Estas representaciones están marcadas, tanto por formaciones culturales de larga duración como, en forma más inmediata, por los discursos políticos vehiculados por los gobiernos de turno.

Las relaciones entre Brasil y Bolivia están condicionadas por una historia caracterizada por la enorme asimetría existente entre los dos países, representada por los bolivianos como la de un país pequeño que enfrenta a un gigante. Los bolivianos piensan que el Brasil es una nación con vocación expansionista en general, y en particular en relación a su país. Esta visión subjetiva se enraíza en la historia boliviana, que los lleva a pensar que todos sus vecinos son potenciales enemigos y potenciales depredadores. En Bolivia está arraigada una visión de país-víctima-de-la-historia, en una narrativa donde la relación con los países vecinos ocupa un lugar central, en particular la derrota frente a Chile, y, si bien con menor peso, pero que se nutre de la misma visión, el caso de la Guerra del Acre con el Brasil.

Contra este telón de fondo, con rasgos de larga duración, las relaciones entre Brasil y Bolivia tuvieron un giro fundamental a partir de los años 90. Hasta aquél momento, quizás no sea

2 En este documento retomamos las contribuciones realizadas en un seminario sobre "Las relaciones entre Bolivia y Brasil en el contexto de la integración regional", realizado en la ciudad de la Paz el pasado 28 de marzo de 2012, con el coauspicio de la Fundación Comunidad de Bolivia, Plataforma Democrática del Brasil y la Universidad Católica Boliviana San Pablo. Además de las intervenciones del público, quisiéramos agradecer en particular, las presentaciones realizadas por Carlos D. de Mesa Gisbert, expresidente de Bolivia y Presidente de la Fundación Comunidad, Gonzalo Chávez, Director de la Escuela de la Producción y la Competitividad de la UCB; Sergio Fausto, director ejecutivo del Instituto Fernando Henrique Cardoso; Bernardo Sorj, director del Centro Edelstein de Investigaciones Sociales; Francesco Zaratti, analista energético y la participación del Embajador del Brasil, Marcel Beato.

exagerado decir que en el siglo XX cada uno de los vecinos vivió de espaldas al otro. De parte de Brasil, prevaleció una actitud de indiferencia en relación al país andino, aún en los momentos de inestabilidad política en Bolivia.

En los últimos veinte años, las relaciones fueron marcadas por dos hechos fundamentales. El primero fue la construcción del Gasbol, el gasoducto ligando las provincias gasíferas de Bolivia, ubicadas en las tierras bajas del país, al mercado consumidor del Centro-Sur brasileño. En 1996 fue tomada la decisión de los gobiernos de Sánchez de Lozada y Fernando Henrique Cardoso de concretar el proyecto – por primeras vez cogitado en mediados de los años 70 - de construcción de un gasoducto, ligando las reservas bolivianas al mercado consumidor de las regiones más desarrolladas de Brasil. A pesar de que el proyecto no entusiasmara a Petrobras, prevaleció una visión de más largo plazo, que atribuía importancia a la iniciativa, desde la perspectiva de la integración energética en la región. Así que Petrobras asumió 80% de los costos de construcción del gasoducto, contando, entre otros recursos, con préstamos del BNDES.

Brasil pasó así a ser un país indispensable para Bolivia, en términos de su comercio exterior y Bolivia adquirió una importancia que no tenía para Brasil, al tornarse proveedor de un insumo energético, cuya participación en la matriz energética de Brasil se proyectaba en alza. Junto con el Gasbol, y aún en el contexto de apertura del mercado a la inversión extranjera, prevalente en los años 90, Petrobras llegó a ser la más importante inversora en el sector de hidrocarburos en Bolivia.

Para Bolivia se abrían las puertas del mercado más grande de la región – que superaba con creces el mercado de Argentina, que recién se había tornado autosuficiente en gas. La construcción del gasoducto coincidió con la privatización

de los Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB), ícono del nacionalismo boliviano. El principal mercado de destino del gas exportado pasó a ser Brasil. Entre los inversores extranjeros, Petrobras incrementó inversiones en exploración y refinerías que llevarían a la empresa a ser responsable por más de 20% de los tributos recaudados en el sector industrial en los años siguientes.

El segundo hecho, más reciente, fue el ascenso político del movimiento nacionalista-indigenista que culminó con la elección de Evo Morales, en diciembre de 2005, a la presidencia de Bolivia. El gobierno de Morales replanteó el tema del control nacional y estatal sobre los recursos naturales en el país vecino, al mismo tiempo que un partido de izquierda había ascendido al poder en Brasil y se afianzaba la ofensiva latinoamericana de Hugo Chávez centrada en el bolivarianismo.

El discurso político de Evo Morales reforzó el tema de victimización, sea de su población indígena, dominada por elites blancas, sea del país, maltratado por sus vecinos y el imperialismo. La discusión sobre el control estatal sobre los recursos naturales, en general, y los hidrocarburos, en particular, volvió al centro del debate en Bolivia, en un ambiente de marcada inestabilidad social y política, con repercusiones importantes sobre la relación con Brasil.

La interacción entre estos dos hechos – de un lado, la integración económica y física, amparada en un contrato de largo plazo de compraventa de gas y en inversiones crecientes de la petrolífera brasileña en Bolivia y, del otro, la elección de dos gobiernos autodefinidos como de izquierda, pero izquierdas con trayectorias nacionales propias – pasó a ser el factor fundamental a determinar las relaciones entre Brasil y Bolivia en la primera década del siglo XXI.

La nacionalización del gas realizada en mayo del año 2006, por la forma adoptada, con la ocupación militar de las refinerías, incluso de Petrobras, representó un "choque de realidad" para el gobierno de Lula. Lo que podía haber sido una medida de afirmación soberana fue transformada, gracias al uso de tropas que ocuparon las refinerías y el izamiento de la bandera boliviana, en un gesto de afirmación agresiva y ofensiva frente al público brasileño. No escapó al gobierno brasileño la influencia directa de Chávez en el modus operandi. El episodio fue una señal de que la Venezuela de Chávez disputaría con Brasil, aunque sin confrontarlo, el liderazgo político regional.

El gobierno brasileño optó por una reacción blanda a la decisión de transformar las empresas petrolíferas en prestadoras de servicio a Yacimientos Fiscales de Bolivia (YFB), re-estatizada en el mismo acto, e incrementar de manera muy significativa los tributos y regalías debidos al gobierno de Bolivia por las petroleras privadas. En una nota, que le costó críticas de la oposición y de parte de la opinión pública, Lula reconoció el derecho del país vecino a tomar esa decisión y expresó la solidaridad del gobierno brasileño con la lucha del pueblo boliviano por superar la pobreza y conquistar el desarrollo. Petrobras siguió operando en Bolivia, como prestadora de servicios en los campos que exploraba y aceptó vender dos refinerías por el precio ofrecido por el gobierno boliviano. Además, Brasil aceptó un ajuste del contrato de compraventa de gas que implicó elevación de los montantes pagos a Bolivia.

Pero, más allá de los gestos del presidente Lula, el episodio dejó marcas en las relaciones entre los países. Pese a la blandura de la reacción del gobierno, la "nacionalización del gas" en Bolivia tuvo consecuencias en Brasil. La principal, fue un giro hacia adentro de la política energética, en general, y de la

política del gas, en particular. Concurrieron para este cambio, la elevación de la incertidumbre regulatoria y jurídica en los países vecinos – fenómeno de que “la nacionalización de gas” boliviano fue el ejemplo más destacado, pero no el único – y el descubrimiento de nuevas reservas de gas en Brasil, sea en el mar, en el llamado pre-sal, cuya existencia fue revelada al público en 2007, sea en tierra. En agosto del 2010, por ejemplo, EBX, la empresa petrolífera del empresario brasileño Eike Batista, anunció el descubrimiento de reservas de gas en el Norte de Brasil con capacidad estimada de producir volúmenes de gas equivalente a la mitad de los volúmenes transportados por el Gasbol. Es significativo que el empresario se haya manifestado en los siguientes términos, al comentar con la prensa el hallazgo de su empresa: “descubrimos media Bolivia de gas en Maranhão”.

El aumento de las reservas probadas de gas en Brasil fue acompañado de una estagnación de la producción de gas en Bolivia, merced del retraimiento absoluto o relativo de la inversión extranjera, incluso de Petrobras, y a despecho del incremento de inversiones de PDVSA, la petrolera venezolana, después del cambio de las condiciones legales y contractuales de operación de las empresas de petróleo y gas introducido por Morales al inicio de su primer mandato. En cuanto Brasil se volvió menos dependiente del gas boliviano Bolivia se tornó más dependiente del consumo brasileño de gas, ampliando aún más la asimetría entre los dos países.

Este ámbito bilateral, a su vez se relaciona con la Venezuela de Hugo Chávez y su política de influir en América del Sur, así como en los demás países de América Latina y el Caribe, como líder de la “revolución bolivariana”, asociado a un creciente antagonismo con Estados Unidos. Evo Morales se adhiere a la inicia-

tiva "Bolivariana", pasando a formar parte del ALBA y firmando un acuerdo de cooperación militar con Venezuela.

Hasta cierto punto, es posible entender las relaciones bilaterales de Brasil con Bolivia, como un capítulo de la historia de las relaciones entre Brasil, bajo Lula, y Venezuela, bajo Chávez. Estas fueron relaciones marcadas por la ambigüedad. Lula buscó marcar una identidad propia de su gobierno – una izquierda fiable y moderadamente reformista - pero sin apartarse explícitamente, en particular en los foros regionales, de la "familia política" representada por la "revolución bolivariana", con su impronta nacional-estatista mucho más radical y hostil al capital extranjero. La "revolución bolivariana", desde su origen, encontró simpatía en la base política del partido del presidente brasileño, que a su vez utilizó la política exterior como una plataforma para proyectar una imagen más radical, bastante distante de la realidad política contemporizadora y de políticas económicas moderadas que ejecutaba en el plano interno. Esta ambigüedad le permitió afianzar su rol de canal de diálogo y poder moderador frente al antagonismo creciente de los países del "eje bolivariano" con los Estados Unidos.

La estrategia brasileña fue la de compromisos puntuales limitados y de atracción de los países "bolivarianos" para dentro de instituciones regionales más amplias, aunque al precio de debilitar el ordenamiento jurídico de las ya existentes (Mercosur), e imprimiendo a las nuevas antes un carácter consultivo que deliberativo (UNASUR). Se trata de una estrategia de contención "soft" de polos alternativos de poder en la región, apostando en que la influencia de Brasil se impondría, a largo plazo, por factores estructurales.

La condición de país débil frente a un "gigante", si bien sea un dato estructural de las relaciones con Brasil, es procesada de

manera nueva por Evo Morales. En las relaciones bilaterales, el presidente boliviano juega con dos cartas. En una mano, la carta del apelo a la solidaridad brasileña con las aspiraciones de desarrollo social y económico de Bolivia; en la otra, la carta de la denuncia política, en forma blanda e indirecta, del "imperialismo brasileño", cuando no del gobierno, de sus empresas. El objetivo es extraer el máximo de beneficios posibles del "gigante", sin perder la capacidad política de estigmatizar a Brasil cuando esto convenga al juego político doméstico. Al mismo tiempo, en el plano multilateral, Morales busca ampliar el abanico de alianzas de Bolivia, de tal manera, a reducir la dependencia excesiva en relación a Brasil. Este intento va más allá de la región e introduce elementos de política internacional más amplios, como los acuerdo firmados por Bolivia con Irán, además de China y Rusia, en área de armamentos y de energía nuclear.

La posición del gobierno boliviano de buscar "diversificar la dependencia", sin duda legitima, puede llevar a actos, en particular en el plano geopolítico, que desnecesariamente pueden ser considerados por el Brasil como provocaciones. Sin duda, el Brasil tiene sus intereses económicos en relación al desarrollo de su industria de armas a nivel regional, y en particular en relación a equipamientos aéreos, pero no se reduce a ellos su sensibilidad frente a la introducción de actores de fuera de la región en áreas militares que pueden afectar la seguridad del país.

Si bien las relaciones entre Bolivia y Brasil en el campo económico estén concentradas en torno al tema del gas, no se puede dejar de destacar las inversiones de las grandes constructoras brasileñas en la infra-estructura vial del país vecino. Igual que en el sector de hidrocarburos, aquí también las relaciones económicas son permeadas por los vientos de la política doméstica.

Al final del año 2011, ganó relieve político el tema de la construcción de la carretera que cruza el Territorio Indígena y Parque Nacional Iziboro-Secure (TIPNS), una obra al encargo de una constructora brasileña y financiada por recursos del BNDES, y a lo que todo indica, realizada por los deseos del presidente Lula de satisfacer un pedido de Evo Morales, contra el parecer de las instituciones brasileñas. Acosado por el movimiento en contra de la realización de la obra, que reunía organizaciones indígenas del Oriente boliviano y ONGs ambientales de Bolivia y del exterior, Morales rompió el contrato con la constructora brasileña en abril de 2012. En los meses siguientes, según noticias de diversos diarios, otras empresas brasileñas, de menor talla, fueron blancos de puniciones de parte del gobierno boliviano.

Tres factores confluyen para hacer de la inversión brasileña en Bolivia políticamente sensible. El hecho de que el "imperialismo brasileño" sea un tema importante para el nacionalismo boliviano, se aúna al hecho que la inversión brasileña se de sobretodo en sectores de infra-estructura y/o recursos naturales, realizada, en su mayor parte, por empresas estatales de Brasil y/o apoyadas por el BNDES. A su vez, estas inversiones remiten a cuestiones socio-ambientales y territoriales que movilizan la sociedad boliviana.

Ni mismo los gestos políticos significativos y frecuentes de Lula en apoyo a Morales —como el dado explícitamente por el mandatario brasileño a su colega boliviano, cuando éste concurría a su segundo mandato - fueron suficientes para borrar este dato "estructural" de la relación entre los dos países. En realidad, más de una vez la "diplomacia presidencial" generó decisiones con efectos perturbadores para las relaciones de los dos países, como fue el caso de la carretera TINPS o la promesa

hecha por Lula a Morales de construcción de una hidroeléctrica en la región de Cachuela Esperanza, en la cuenca boliviana del Rio Madera. El aliciente ofrecido para que Morales aceptara la construcción de dos hidroeléctricas a montante del Rio Madeira en territorio brasileño. Acontece que la hidroeléctrica de Cachuela Esperanza es vista como una obra muy complicada, desde el punto de vista ambiental, y un nuevo foco potencial de tensión política doméstica con Brasil.

Estos desarrollos se enmarcan en un cuadro de baja capacidad operacional del Estado boliviano para evaluar proyectos de desarrollo con impacto social y ecológico, ausencia de un rumbo estratégico bien definido, en cuanto a los lineamientos de un proyecto de desarrollo económico e inserción internacional de Bolivia y elevada conflictividad social en torno a los objetivos de las políticas públicas.

La Integración sin mediación estatal: el caso de Santa Cruz

Como indicamos al inicio, las visiones de un país no son homogéneas. El análisis hasta aquí realizado sobresale la posición oficial del gobierno boliviano, que tiene como principal base de apoyo el antiplano andino. Una perspectiva y una realidad diferente, casi de signo inverso, se encuentra la dinámica de integración entre la economía del centro-oeste de Brasil y la región de Santa Cruz de la Sierra. Es una integración motorizada por el traspase del agro-negocio brasileño al otro lado de la frontera, sin la mediación de los estados nacionales.

La inversión directa brasilera en Santa Cruz en los últimos 20 años, se estima, es de mil millones de dólares, 1/3 del total invertido en la región. Más del 50% de los productores de

soja son brasileros. La presencia de capital brasileño es también muy importante en la genética bovina.

La integración va más allá de lo económico. Cerca del 10% de los universitarios de Santa Cruz son brasileños, hay tres programas de radio en portugués transmitidos desde la ciudad y la comida brasilera se ha generalizado. Más allá de las políticas integracionistas, el caso de Santa Cruz es un ejemplo, similar al que sucede con otros países, del enorme impacto económico, social y cultural que el país ejerce en las regiones fronterizas de países vecinos. Las consecuencias del desborde de la presencia brasileña, si bien en general es vista como benéfica, por parte de la población afectada, puede generar tensiones, como en el caso de conflicto sobre tierras o aumento del contrabando.

En el caso de los procesos de integración de la región de Santa Cruz con el Brasil se tiene efectos políticos complejos y mismos contradictorios, que sólo se pueden entender a la luz de los conflictos internos entre el Altiplano y la Media Luna boliviana. El proceso político en Bolivia, desde el retorno del país a la democracia, llevó a un desplazamiento del eje político hacia el Altiplano. La elección de Morales es el punto álgido de este proceso, que genera impulsos de autonomía – algunos dirán separatistas - en las regiones de la Media Luna, en particular en Santa Cruz.

La oposición a Morales en estos departamentos condujo a los referendos autonómicos, cuyos resultados, no reconocidos por el gobierno, fueran favorables en Santa Cruz y otros departamentos del oriente boliviano. En este contexto se dio un acuerdo, promovido por el presidente, al final de 2008, que resultó en la incorporación parcial de los reclamos autonomistas a la Constitución. La acomodación de la agenda autonomista debilitó las oposiciones departamentales.

Pese a la adaptación de esta agenda y al hecho de que Morales recibió votación expresiva en la Media Luna, incluso en Santa Cruz, en su reelección a la presidencia, no podemos dejar de indicar un desbalance entre la visión positiva de la integración cultural y económica con el Brasil que prevalece en Santa Cruz, frente a la acumulación de tensiones políticas entre Brasil y el gobierno boliviano.

El narcotráfico

El futuro de las relaciones entre Bolivia y Brasil dependerá en buena medida de la cooperación entre autoridades de los dos países en el trato del tema del narcotráfico. Brasil dio un paso inédito en esta dirección, al firmar un acuerdo de cooperación en el cual el país juega un rol nuevo y crucial. El acuerdo se refiere a la implementación del "Proyecto Piloto de Sistemas de Control de la Reducción del Cultivo Excedentario de Coca". Se trata de un acuerdo trilateral que asigna atribuciones a Estados Unidos (aporte de equipos de alta precisión), Brasil (captación de imágenes satelitales y su compartimiento con los otros dos países) y Bolivia (erradicación de los cultivos excedentarios). La Oficina de las Naciones Unidades contra la Droga y el Delito participa como veedora del proyecto. El acuerdo fue firmado en enero de 2012, tres años después de la expulsión de la *Drug Enforcement Agency* (DEA) del territorio de Bolivia, bajo la acusación oficial de "hacer espionaje y conspirar" contra el gobierno de Morales. Como se sabe, DEA es el actor protagonista del gobierno de Estados Unidos en "la guerra contra las drogas". La participación de Brasil fue condición *sine qua non* para que el acuerdo fuera firmado.

El hecho de que Brasil haya asumido el riesgo de ser el pivote de un acuerdo trilateral de monitoreo del programa boliviano de erradicación de los cultivos excedentarios de coca, en que Bolivia tiene la responsabilidad de ejecución directa y Estados Unidos de suministro de equipos, demuestra que Brasil ya no puede ejercer un papel moderador a larga distancia de los problemas de los países vecinos, una vez que éstos son también sus problemas. Brasil sale así de su zona de conforto y se ve retado por el desafío de asumir responsabilidades mayores en la gestión de temas regionales que poseen la virtualidad de fortalecer sentimientos contra el "imperialismo brasileño". Más que en el área de comercio e inversión, es en el campo de la seguridad y de la política, donde este desafío se coloca en toda su extensión, en especial en relación a un país con estructura estatal más débil. El tiempo dirá si la participación brasileña, caso avance, representará un punto de inflexión de la visión boliviana o terminará siendo vista como una continuidad de la política yanqui.

Conclusiones

Para Bolivia, Brasil es un país económicamente indispensable. En América del Sur, su situación de dependencia económica en relación a Brasil sólo se compara a la de Paraguay. Como no podría dejar de ser de otra manera, las relaciones con Brasil son percibidas como el elemento externo clave para el desarrollo boliviano. La definición de los términos de esta relación es parte importante de la agenda doméstica del país.

Si bien no exista con Brasil un contencioso territorial como lo existe con Chile, en torno a la reivindicación boliviana de una salida para el mar, persiste la desconfianza, en cuanto

una supuesta vocación expansionista del gigantesco vecino. Esta "vocación" no se expresaría hoy en forma de expansión territorial, sino en forma de dominio económico.

Es frecuente encontrar en el debate público boliviano referencias que apuntan a una imagen de un Brasil auto-centrado, económicamente encerrado en si mismo, para proteger su mercado interno, al mismo tiempo que su Estado, empresas estatales y grandes corporaciones privadas actúan en bloque para imponer los "intereses nacionales" a los países menores del vecindario. El riesgo más grande es el de que el gobierno boliviano termine generando una imagen tan negativa de Bolivia en la sociedad brasilera, que resulte nociva para las relaciones con el Brasil, fortaleciendo en este país una imagen de Bolivia como país inestable, la cual, asociada con el tema del narcotráfico, podría tener además, un uso electoral.

Difícilmente Bolivia modificará su capacidad de elaborar una política exterior si no enfrenta la necesidad de una visión realista de su posición relativa en la región y en el mundo. En vez de colocarse como víctima, debería negociar su posición subalterna buscando ventajas, sin una visión xenofóbica del mundo exterior. A Brasil interesa que Bolivia avance en este sentido y se pueda armar una agenda bilateral que, en lugar de basarse en demandas morales, se estructure en torno a iniciativas de interés mutuo de desarrollo de las capacidades económicas y estatales del país vecino.

¿Qué puede realísticamente hacer Brasil para facilitar un proceso cuyos determinantes son fundamentalmente internos al país vecino? En primer lugar, importa no alimentar el temor al supuesto "imperialismo brasileño". Para esto, no basta que el gobierno cuide de no serlo al nivel político, en sentido estricto. Es necesaria también una política externa constructiva, sensible

a los impactos de la acción de sus empresas, recordando que proyectos "pequeños" para el Brasil pueden tener alta repercusión en países menores. Es necesario que el Estado se disponga a monitorear la actuación de empresas estatales y privadas brasileñas, más aun cuando buena parte de esta presencia se realiza con recursos públicos.

Las relaciones entre Brasil y Bolivia son estructuralmente marcadas por la asimetría —sea en la economía, sea en cuanto a la capacidad operacional de sus respectivos Estados. El centro de las preocupaciones brasileñas en las relaciones bilaterales está en asegurar la estabilidad política de Bolivia. Ella es esencial incluso para garantizar el cumplimiento del contrato de compraventa de gas, pero la preocupación con la estabilidad va todavía mucho más allá del gas. Abarca los temas de emigración y de control sobre el narcotráfico y crímenes asociados. Aunque nadie lo exprese abiertamente, la preocupación con la estabilidad boliviana deriva, en última instancia, del miedo que Brasil tiene de Bolivia convertirse en un "Estado fallido".

Parte de los problemas de las decisiones erráticas del gobierno boliviano pueden ser debitadas a los fuertes componentes ideológicos que nortean al gobierno, pero hasta cierto punto, ellas también responden a carencias institucionales, que lleva a substituir el déficit operacional con superávit de producción de slogans. En suma, interesa al Brasil apoyar la construcción de instituciones del Estado boliviano capaces de asegurar que el proceso de toma de decisiones del ejecutivo sea realizado por análisis profesionales tanto en el área de viabilidad económica e impacto social y ambiental, como en temas de seguridad.

En especial, en el área donde actúan empresas contratistas brasileñas en el exterior, la expansión en América Latina, pero también en el Oriente Medio y en África, se dio en países

donde los gobiernos presentan características en cierta medida similares a las de Bolivia. Si la relación entre Brasil y Bolivia es bien manejada, podría constituirse en un ejemplo de cómo el Brasil puede ejercer liderazgo, tanto a nivel regional como global.

Las relaciones Brasil – Argentina

Si las relaciones entre Brasil y Bolivia se caracterizan por una continuidad histórica de larga duración, tanto a nivel de las realidades objetivas como de las representaciones culturales, las relaciones con Argentina presentan importantes rupturas. En los inicios de los años 1950 la población Argentina representaba un tercio de la brasileña y su producto nacional bruto era mayor. Sesenta años después el Brasil quintuplicó su población y triplicó su producto nacional bruto en relación a su principal vecino.

Las vicisitudes políticas y económicas por las cuales pasó la Argentina en las últimas décadas aumentó el descompaso de visiones de cada país sobre sí mismo y sobre el otro. Este cuadro es dramatizado por la imagen del Brasil lanzada por los formadores de opinión global: la de uno de los grandes países emergentes, mientras que por su parte los argentinos continúan enfrentando el sentimiento de que vivieron un pasado glorioso que no volverá a repetirse. Sin embargo, diferente del caso boliviano, el sentimiento de victimización argentino no está asociado en general a un enemigo exterior sino que es debitado a los descaminos de sus gobiernos.

La visión argentina sobre el Brasil, como también la de otros países de la región, es nutrida por una visión de reconocimiento y respeto, en particular por un sentido de continuidad que el Estado brasileño imprimió a su política por casi

veinte años. Los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y de Lula son igualmente valorizados y vistos como manteniendo una unidad en la gestión de la economía y de respeto a las instituciones democráticas que no habrían existido en su propio país.

Ciertamente cuenta a favor del Brasil, en comparación con la Argentina, el peso de su economía, una estructura industrial más compleja y completa e instituciones estatales capaces de promover y orientar políticas públicas. Pero la “sensación térmica” argentina sobre sí misma y sobre el Brasil no refleja la “temperatura real” de un país que todavía tiene un ingreso per cápita cincuenta por ciento superior al brasileño y una población con un promedio de escolaridad más alto.

La consecuencia es que del lado argentino se da una tendencia a sobreestimar la capacidad del Brasil, tanto de sus empresas y gobierno, y a visualizar en el lado brasileño un nacionalismo impositivo. Claramente, no es ésta la visión que las elites y el pueblo brasileño tienen del propio país, como siendo una nación en construcción, con enormes problemas sociales y un Estado con grandes limitaciones, tanto a nivel de su eficiencia como de sus patrones de conducta ética. Para los brasileños, el nacionalismo se concentraría mucho más en las dimensiones socio-culturales (música, deportes) que en una arrogancia asociada a símbolos políticos-ideológicos y a la acción de su Estado. Esta visión sobre sí mismos, de los brasileños, se sustenta en una imagen del país que valoriza su sociabilidad pero que desprecia el mundo político, si bien también se caracteriza por una falta de interés y desconocimiento sobre el papel del Estado y las empresas brasileñas fuera de las fronteras.

Las diferentes trayectorias históricas explican las imágenes desencontradas que cada país tiene del otro, pero también

el carácter más equilibrado que tuvo el intercambio de opiniones en el encuentro realizado en Buenos Aires.[3] Ambas partes reconocieron que las relaciones entre los países a partir de la firma del acuerdo de no-proliferación nuclear y la creación del Mercosur mejoraron sensiblemente, si bien las opiniones de los presentes mayoritariamente confluyeron en severas críticas hacia el bloque concebido en el Tratado de Asunción. Diversas explicaciones fueron usadas, convergiendo todas en poner de manifiesto su incapacidad para cumplir con los objetivos que se proponía originalmente. Se lo caracterizó como una entidad "muerta" y sin la necesaria voluntad política para revivirla, augurando serios problemas para su futuro. El Mercosur se encontraría paralizado, en cuanto a su funcionamiento y desarrollo, marginalizado como institución y de una irrelevancia creciente, dado el sistemático incumplimiento de las reglas que procuró sentar. En relación a los procesos efectivos de integración económica, las visiones oscilaron entre vislumbrar un progreso, pero siendo el bloque un obstáculo para éste, y una tendencia lisa y llanamente regresiva. Así, por ejemplo, en lo que respecta a las inversiones dentro del bloque, la mayoría concordó que en buena parte "independían del Mercosur".

Además, en lo concerniente a la complementación productiva, lo logrado hasta la fecha fue tachado de "fracaso completo". Una particular importancia a la hora de explicar esta

3 Esta sección retoma las contribuciones del Seminario "Miradas Cruzadas: Encuentros y desencuentros entre la Argentina y Brasil", organizado por Plataforma Democrática y la Universidad Torcuato di Tella, realizado en Buenos Aires 27 de junio 2012. Además de las contribuciones del publico, agradecemos en particular la participación del embajador Rubens Barbosa, Presidente del Consejo Superior de Comercio Exterior de FIESP; Sergio Fausto, director ejecutivo del Instituto Fernando Henrique Cardoso; Bernardo Sorj, director del Centro Edelstein de Investigaciones Sociales; Pedro da Motta Veiga, director del CINDES; Monica Hirst y Guillermo Rozenwurcel de la UNSAM y a Santiago Cataldo por la elaboración del informe del encuentro.

promesa incumplida se le adjudicó a las cambiantes percepciones que tuvieron los gobiernos sobre las asimetrías dentro del bloque. Si bien los participantes concordaron la necesidad de armonizar las de índole regulatoria, serían las asimetrías de las estructuras productivas entre los países las que ofrecen la condición de posibilidad para la complementación productiva en el Mercosur. Sin embargo, este tipo de asimetrías son vistas con creciente temor por parte de los países miembro.

Hubo quienes destacaron el creciente regionalismo económico global y la mayor articulación de las cadenas productivas experimentadas en otras latitudes, en contraposición al proceso de desintegración que atravesaría el Mercosur y a la primarización de sus exportaciones. Asimismo, una extendida tendencia por parte de otros países de la región hacia la firma de Tratados de Libre Comercio, contrastaría con la irrelevancia económica de los acuerdos de este tipo alcanzados por el bloque. Esta opinión fue matizada por los comentarios que existe un movimiento global económicamente defensivo, no siendo los países del Mercosur la excepción. En efecto, los mismos estarían tratando de proteger y recuperar espacios en sus propios mercados internos. En el caso de la Argentina, el cierre sistemático de su economía a las importaciones daría cuenta de ello. En Brasil, por su parte, existe un férreo consenso político favorable a proteger su estructura industrial, por lo que es el temor a la primarización de la economía el que impulsaría a dicho país a aumentar el contenido nacional de las manufacturas. Esto se verifica incluso a pesar de que su industria es competitiva cada vez menos internacionalmente en materia industrial.

Pese a las generalizadas miradas críticas sobre el Mercosur, no faltaron expresiones disonantes que buscaron ver más allá de lo comercial e industrial. Verbigracia, hubo voces que

tuvieron una evaluación bastante más positiva del bloque, en especial por la inclusión en la ecuación de las agendas político-diplomáticas y de seguridad, que generaron un espacio pacificado y que debe ser valorizado dentro del contexto global.

Las referencias a las relaciones bilaterales argentino-brasileras siguieron patrones similares a las del Mercosur, siendo la regla general el énfasis de los múltiples desencuentros de diversa índole. En materia económica, por ejemplo, las trabas comerciales argentinas serían para los brasileños las responsables del deterioro del vínculo, hasta el punto de catalogarlo de "desastroso", y ameritarían la revisión de la célebre "paciencia estratégica". Los motivos percibidos de este tipo de política comercial, sin embargo, oscilaron entre vislumbrar un proyecto desarrollista argentino y un mero cambio de proveedores, en dirección a China, que no hace sino perjudicar a Brasil. Para el lado argentino el Brasil también estaría sucumbiendo (aunque en otra escala y eficiencia operativa) ante la tentación proteccionista, implementando una política de resguardo de la industria local frente al mencionado temor a la primarización de su economía. Por otra parte, se destacó en repetidas ocasiones la creciente inseguridad jurídica imperante en la Argentina, siendo una de las preocupantes aristas que ofrece el escenario económico argentino más reciente. Se mencionó como el previsible correlato de este fenómeno una disminución significativa de la inversión brasilera en dicho país. La visión más benigna de la relación bilateral nuevamente matizó los puntos de desencuentro, destacando la multiplicidad de agendas y haciendo hincapié en que las alternativas económicas que se debaten son parte de los mismos dilemas y temores que enfrentan por igual Buenos Aires y Brasilia.

Cuando la discusión avanzó hacia temas que van más allá de los asuntos estrictamente económicos, las discusiones en tor-

no a la relación argentino-brasilera estuvieron ceñidas por un análisis comparado de cultura política, indicando que se pueden producir desencuentros y extrañamientos en el binomio.

Para los participantes brasileños la Argentina habría adoptado un nacionalismo de corte popular, a diferencia del nacionalismo "blando" brasilero. El nacionalismo argentino sería también un nacionalismo territorial, asociado a la idea de "nación incompleta" (manifestada principalmente en la cuestión de Malvinas y sus recursos naturales, pero también en las históricamente recientes y aún no completamente finalizadas disputas territoriales). Brasil, un país que solucionó sus problemas fronterizos hace mucho tiempo, no tendería a engendrar un nacionalismo de estas características.

Además, otra distinción fundamental entre ambos fenómenos políticos se expresa en la cuestión de quiénes pertenecen a la nación y de qué forma esta se relaciona con el resto del mundo. La cultura política de Brasil es vista como incluyente en lo interno y deseosa de ser parte activa y reconocida del sistema internacional. Cuando el Brasil critica al sistema, lo haría entonces desde adentro del mismo. Por el contrario, en la Argentina continuaría presente la lucha por quien representa la nación en torno al maniqueísmo discursivo entre el "pueblo" y la "oligarquía", y una relación con el sistema internacional con el cual continuaría manteniendo relaciones tensas. Del lado brasileño la percepción que se tiene de la Argentina es la de un país de amplia participación ciudadana pero con una cultura política de confrontación organizada en torno a la lógica amigo/enemigo, frente a una mayor pasividad y desmovilización política en el Brasil.

La posición del gobierno argentino seria de valorizar su posición al margen del sistema internacional. Calificacio-

nes posteriores asociaron este hecho a una visión demasiado ideológica del mundo, si bien en buena parte son producto de los problemas producidos por las dificultades generadas por el default de la deuda externa. Algunas expresiones en contrario surgieron cuando se trajo a colación la voluntad argentina de participar en el Consejo de Seguridad y del G20, un área donde la política exterior del Brasil y de Argentina camina en direcciones opuestas. Asimismo, para algunos de los participantes argentinos las posiciones del país frente a diversos regímenes internacionales (como el de no proliferación nuclear y el de derechos humanos) harían que Argentina se encuentre en mayor sintonía con el mundo occidental que Brasil, además del hecho de poseer una legislación respecto a la inversión extranjera (y la minería en particular) más liberal.

Todos los participantes concordaron que parte de los desencuentros están asociados a la dinámica política interna de la Argentina. El proceso político argentino actual, rotulado como la tercera ola populista, habría germinado luego del "Big Bang" de 2001, que conjugó una crisis económica con el colapso del sistema político. De dicha implosión habría resurgido el mito nacional del "refundacionismo", asociado a un esquema de poder concentrado y centralista, un acentuado déficit institucional, políticas erráticas y una activa movilización ciudadana. Estas características colocarían a la Argentina en las antípodas de la experiencia reciente brasilera: un sistema político que supo resistir los vaivenes económicos, un federalismo sólido y una saludable distribución de poder, una burocracia estatal relativamente estable, políticas de Estado estables asociados a una sociedad poco participativa. De estos retratos nacionales tan disímiles es que surge una Argentina veleidosa y conflictiva, que fue comparada recurrentemente como un país complicado

frente un Brasil previsible, políticamente estable y gradualista, pero también intensamente nacionalista.

Las divergentes dinámicas políticas en lo interno y las no menos discrepantes formas en que estos países se relacionan con el resto del mundo hicieron que la mayoría de los presentes en el seminario mostraran preocupación respecto a cómo evolucionaría en el futuro la relación bilateral argentino-brasilera. Las expresiones y la forma en que se enfocó la cuestión variaron, aunque siempre dentro de una tendencia escéptica, respecto a las posibilidades de profundizar la integración o afianzar el vínculo. En función de asimetrías de diversa índole que se agigantarían con el paso del tiempo, algunos presentes se mostraron preocupados por la percepción negativa que Brasil tiene de la Argentina, que progresivamente estaría dejando de ser vista como un socio confiable. A su vez, se reforzaría así la tendencia hacia el ensimismamiento del Brasil, llamado constantemente por los argentinos como el "gigante sudamericano", cuya gravitación internacional en ascenso le permitiría diversificar sus relaciones políticas y económicas, relegando a la región, en general, y a la Argentina, en particular.

Donde no hubo consenso fue al intentar predecir cuándo ocurriría este distanciamiento. Algunos especularon con que serían los sucesores del Partido de los Trabajadores quienes revisarían la relación bilateral. Las voces que no concordaron con esta última apreciación destacaron que no existe una gran diferencia al respecto, entre el oficialismo y el Partido de la Social Democracia Brasilera, sino que son las nuevas generaciones de políticos locales los que representan el mayor desafío prospectivo para la relación.

Conclusiones

Si recordamos que algunas décadas atrás el intercambio económico era muy limitado, que un conflicto armado con Argentina era visto por las fuerzas armadas brasileñas como el escenario de guerra más plausible, que ambos países se encontraban al borde de iniciar una carrera nuclear, no cabe duda que las relaciones entre ambos países han mejorado enormemente. Independientemente de los problemas de implementación, el Mercosur contribuyó para la consolidación de este cuadro. Al mismo tiempo, existe un consenso que los objetivos fueron demasiado ambiciosos, que no se dio una integración de cadenas productivas —como aconteció en Asia, sin necesidad de proclamar proyectos ambiciosos de integración—.

En tiempos recientes, en la medida que en ambos países, pero en forma más pronunciada en la Argentina, sufren dificultades económicas profundas que llevan a movilizar políticas proteccionistas para resolver problemas coyunturales, la integración produce más frustraciones que éxitos, además de resultar en la parálisis de los países miembros para firmar acuerdos bilaterales con países terceros.

Claramente, la propuesta original del Mercosur, inspirado en el modelo europeo, dejó de ser actual. El esfuerzo de integración, en general, y las relaciones Brasil-Argentina, en particular, exigen un nuevo esfuerzo de imaginación y de liderazgo político. Difícilmente, pasos importantes serán dados en el contexto en que una, o las dos economías, pasen por situaciones de crisis aguda. Esto no excluye que se avance la cooperación en áreas que permitan consolidar las relaciones entre ambos países a largo plazo. Al margen de lo que se hizo en el plano económico, también se destacó la necesidad de consolidar políticas activas

en otro tipo de cuestiones, desde lo migratorio hasta la formación de capital humano. Sobresale la importancia de profundizar la cooperación en el campo científico y tecnológico, donde tanto Argentina y el Brasil son retardatarios, que podría estar acompañada de fondos (públicos y/o privados) que apoyen la creación de *start-ups* binacionales.

Relaciones Brasil-Perú[4]

El acercamiento de Brasil al Perú tuvo como punto de partida una larga historia de ausencia, además de recelos de carácter geopolítico. En esta área, durante décadas prevalecía en el Perú la visión que su aliado estratégico era Argentina, teniendo como paño de fondo el conflicto con Chile. A su vez, el Brasil era visto como aliado natural de Chile, teniendo como trasfondo sus relaciones problemáticas con Argentina. Esta visión ya no es más dominante en el Perú.

Cuando en 2001 el presidente Fernando Henrique Cardoso convoca el encuentro de presidentes sudamericanos que da origen al plan IIRSA, el horizonte principal era relacionar América del Sur del Pacífico con el Atlántico. El nacimiento del plan IIRSA parte, fundamentalmente, del reconocimiento de que América del Sur podía avanzar la integración en torno de una red fluvial excepcional —más de 60 mil kilómetros de ríos

4 Esta sección retoma las contribuciones del Seminario "Miradas Cruzadas: Relaciones Perú y Brasil", organizado por la PUC/Perú en Lima el 16 de agosto de 2012. Además de las contribuciones del publico agradecemos en particular la participación de Javier Alcalde Cardoza, profesor del Departamento de Ciencias Sociales y Coordinador de la Especialidad de Relaciones Internacionales de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP; Embajador del Brasil Carlos Lazary Teixeira; Embajador José Antonio García Belaunde; Sergio Fausto, director ejecutivo del Instituto Fernando Henrique Cardoso; Bernardo Sorj, director del Centro Edelstein de Investigaciones Sociales; Josefa Rojas, Investigadora y Consultora en temas agrícolas en negociaciones internacionales; Ricardo Sennes, profesor y consultor; Miguel Vega Alvear, Presidente de la Cámara Binacional de Comercio e Integración Perú-Brasil.

que había que convertirlos en hidro-vía e integrarlas con carreteras—. El proceso integrador, para el Perú, pero también para otros países de la región, tiene como fin mayor elevar el nivel de vida de los más pobres. Los más pobres son los más alejados de los centros urbanos, en general situados en la costa.

El problema, más allá de las dificultades de implementación del plan IIIRSA, es que los propios países de América Latina, y entre ellos seguramente el Perú, no poseen infraestructuras adecuadas a nivel interno. En realidad, la creación de infraestructuras regionales pasa, y en parte depende, del desarrollo de las infraestructuras nacionales, y ambos procesos presentan atrasos y dificultades.

Los atrasos del IIRSA y los cambios ocurridos en la última década indican un fracaso del proyecto de integración regional. Algunos países comenzaron a tener políticas restrictivas y por consiguiente esto terminaba afectando el libre comercio aun entre ellos, dentro de las zonas de libre comercio como CAN (Comunidad Argentina de Naciones) y MERCOSUR. Uno de los grandes conflictos de Bolivia con la Comunidad Andina fue cuando se autorizó a Perú y a Colombia a negociar con Estados Unidos. Evidentemente, Venezuela también estaba en contra de estos acuerdos de libre comercio. Frente a ese panorama, quedó claro que UNASUR, que recién empezaba a perfilarse, tenía que evitar el tema del comercio.

Perú ha avanzado mucho en la elaboración de un nuevo modelo de inserción internacional, si bien continúa presente la cultura política de lamento y victimización. Tiene tratados de libre comercio con China y EEUU, siendo que el Brasil no participa de esta dinámica. El Perú siente una proximidad con el proyecto de integración del Mercosur, acompañado de la frustración de ver que el discurso está lejos de la realidad. Percibe

que el Mercosur está paralizado, no es más una unión aduanera, es un área de libre comercio imperfecta que se está diluyendo en UNASUR, que es una entidad de naturaleza política con un objetivo muy vago. La preocupación del Brasil es proteger su industria, que se ve golpeada con esta etapa de la globalización en que China y el sistema productivo asiático colocan un desafío enorme.

Los participantes peruanos indicaron que existe una idea difundida pero errada de una declinación generalizada de la influencia económica de los Estados Unidos en Sudamérica, cuando en países como Colombia y Perú más bien parece haber aumentado. En el Perú, dos de los tres últimos presidentes cambiaron sus posiciones al asumir el gobierno. El presidente García fue inicialmente crítico al TLC y pasó a ser fuerte partidario del mismo. Igual sucedió con el actual presidente Humala, que habló mucho del apoyo y simpatía con el Brasil y se pensó en un cambio geopolítico trascendental que iba a privilegiar la integración con este país, pero hasta ahora existen pocos movimientos que confirmen este cambio.

Por lo tanto, las relaciones entre UNASUR y la Alianza del Pacífico son complejas y hasta cierto punto contradictorias. Si se establece una comparación de Alianza del Pacífico y UNASUR, se tiene que la Alianza del Pacífico incorpora a México, que había quedado excluido del proceso de integración regional, y reúne a países que tienen compromiso de integración con EEUU, en tanto UNASUR busca una mayor autonomía regional y reducir el protagonismo de EEUU en Sudamérica. La Alianza del Pacífico establece un proceso separado de integración para países del Pacífico y retoma también una integración comercial que parece haber sido abandonada por UNASUR. La Alianza del Pacífico parece responder a propósitos estratégicos de

México de convertirse en puente entre Norte y Sudamérica y entre Asia y América del Norte, y de Colombia, buscando una vía alternativa al liderazgo sudamericano de Brasil.

Con el ALCA, EEUU logró que México se incorpore con Canadá al NAFTA y Sudamérica entendió que tenía que seguir un camino propio. Pero ocurrió un fenómeno que no estaba en el escenario, la aparición de China, cuya economía pasó a ser una magneto de primer orden del comercio mundial, que se disloca del Atlántico al Pacífico. Esto exigirá, cada vez más, por parte del Brasil, un reconocimiento de la importancia de alianzas que den entrada a esta región del mundo.

En el momento actual, la perspectiva peruana pasa por el reconocimiento de la importancia creciente del área del Pacífico, en general, y de China, en particular, así como del atractivo de una integración con Estados Unidos desde el NAFTA. Desde el punto de vista de las relaciones con el Brasil, se trata de valorizar la importancia que la salida al Pacífico y los recursos humanos y naturales que el Perú puede ofrecer.

Los peruanos indicaron que sienten un enorme desequilibrio de expectativas entre el Brasil y el Perú. En el Brasil el Perú es casi inexistente, y poco o nada aparece en las discusiones políticas o mediáticas. Los peruanos, a su vez, reconocen la importancia del Brasil, pero también reconocen que poseen una imagen inflada del país, lo que genera, muchas veces, sentimientos de frustración que no tienen sustento, porque parten de un Brasil imaginado, por lo que sería importante bajar las expectativas mutuas. Brasil es un país que tiene prioridades internas, problemas sociales y enfrenta dificultades de desarrollar su propia infraestructura. Habría que dejar de pensar en Brasil como una suerte de representante de la región frente a grandes potencias, porque es un país que tiene que hacer su propia

negociación con EEUU, China y con UE sobre temas que son fundamentales para ellos.

Con todo, los peruanos indicaron que desde una mirada de largo plazo, América Latina está bien. Sale de prácticamente dos siglos de distanciamiento entre las dinámicas nacionales de cada país, caracterizado por un desarrollo económico hacia las costas, con un gran vacío demográfico, particularmente en la selva amazónica.

Por lo tanto, la integración latinoamericana estaría avanzando, pero no con los patrones del proceso europeo. De todas formas, integración no significa ausencia de conflictos, ni contradicción de intereses. La integración no significa que cada país no vaya a maximizar sus intereses, en términos de soberanía nacional, y la cooperación exige que todas las partes entiendan cuáles son sus prioridades y desarrollen mecanismos institucionales de resolución de conflictos.

Fue argumentado que el Brasil tiene un superávit comercial con todos los países de la región, excepto Bolivia por el tema del gas y que estos superávits subieron en los últimos diez años de manera muy significativa. Es curioso que un país que pretenda un liderazgo en términos económicos, tenga superávit con todos los vecinos, es una idea de integración muy mercantilista. Igualmente, la región interesa al Brasil como campo de expansión para grandes compañías brasileñas, sea contratistas de grandes obras, o en el sector de recursos naturales y materias primas, siempre actuando con el apoyo del Banco Nacional de Desarrollo. Si bien es obvio que Brasil seguirá siendo un país clave, indispensable en la región, debe aceptar y absorber el hecho que la globalización genera fuerzas centrifugas, que están abriendo entre los países divergencias importantes de rutas, en particular entre los países de la Cuenca del Pacífico y del Atlántico.

Del lado brasileño, fue indicado que la presencia en la región refleja una sumatoria de proyectos. No es un caos, pero falta una mirada de conjunto. La creciente presencia regional de Brasil sería sobre todo el producto del desborde de la acción de sus empresas. En el caso de Colombia y Perú se trata de una realidad más reciente y no se ha consolidado una agenda.

La perspectiva del representante del gobierno brasileño es que Brasil y Perú cuentan con conquistas importantes como la democracia, éxito en la economía y una coincidencia importante en valores civiles, que alientan a una convergencia futura. Los grandes elementos constitutivos de una alianza estratégica son la región amazónica, la relación comercial y la integración física. Ejemplo de esta relación es la construcción en curso de la Interoceánica, una carretera que va de Acre y Madre de Dios, regiones que a su vez están mal integradas en sus propios países, deberá cambiar las relaciones entre Perú y Brasil. Igualmente, la colaboración en torno al proyecto Sivan Sipan, en torno al monitoreo aéreo de la Amazonia, fortalecerá las relaciones entre ambos países.

Se busca igualmente un desarrollo equilibrado de la frontera, para que no surjan problemas como los que se dieron en las fronteras con Paraguay y Bolivia, garantizando la presencia del Estado. El tema de drogas también es prioritario, con una aproximación integral, de responsabilidad compartida. El objetivo es trabajar en términos de cooperación entre un país productor y uno de tránsito, en todas las líneas: interdicción, cultivos alternativos, control de los insumos químicos, lavado de activos, erradicación.

La visión de Brasil es de crear un equilibrio de las relaciones comerciales y esto se está verificando en la práctica. En los últimos años las exportaciones peruanas han crecido 52% y

las brasileñas menos de 25%, inclusive capacitando potenciales exportadores peruanos para el mercado brasileño. En el área de comercio e inversiones hay una presencia importante en el Perú de 54 empresas brasileñas y la nueva ola de inversiones se está asentando en servicios y franquicias, además de la presencia de Petrobras en el campo gasífero y petroquímico.

Conclusiones

Las relaciones del Brasil con el Perú levantan varios temas de interés, pero sobre todo apuntan a una cuestión central: la relación del Brasil con la creciente expansión de China en la región y la importancia de los países que puedan asegurar salidas para el Pacífico. La diplomacia brasileña, concentrada por largo tiempo en el Mercosur y posteriormente en la UNASUR, atrasó su capacidad de una reacción más activa frente a los nuevos desafíos del contexto regional. Existen indicaciones de que el Brasil comienza a reaccionar, si bien algunos parlamentarios peruanos indicaron la preocupación con grandes proyectos con impacto socio-ambiental, en los cuales participan empresas constructoras brasileñas, que podrán generar reacciones negativas de la población local.

Una agenda para el futuro

El Brasil tiene poca conciencia del papel que juega en el imaginario de sus vecinos. América Latina continua siendo un desconocido para gran parte de la población brasileña, inclusive sus elites. Poco se ha hecho para mejorar los curricula escolares para incluir la región, inclusive el estudio del idioma castellano. La política exterior del país, a pesar de los esfuerzos

del Itamaraty de abrir un dialogo con la sociedad, es un tema marginal en el congreso brasileño y continúan presentes actitudes prejuiciosas en sectores empresariales.

Ciertamente, el desafío brasileño no es simple. Las expectativas de sus vecinos sobre el Brasil son muchas veces irrealistas, esperando del país una capacidad de implementación que no se concretiza, inclusive en el interior del país, como es el caso de desarrollo de infraestructuras. Es llamado a jugar un papel creciente en la región cuando su tradición de política exterior está basada en la presencia de baja intensidad, a lo cual se agrega el temor, que no puede ser subestimado, de que sus actos sean entendidos como expresión del "imperialismo brasileño".

Si cuidados son necesarios, esto no significa que el país no deba realizar esfuerzos para aumentar la cooperación con sus vecinos. El país debe señalizar en forma clara las bases sobre las cuales deben sustentarse el comercio exterior, inversiones e integración regional, en lugar de expresar simpatías por tal o cual candidato o gobierno. Estas bases deben ser el respeto por los contratos y la consolidación de las instituciones, que aseguran que los acuerdos serán cumplidos, independientemente de los humores y dinámicas políticas internas.

Es importante repensar los proyectos de integración latinoamericana en un contexto de globalización, donde existen fuerzas centrifugas y centrípetas que se sobreponen. La integración debe realizarse a partir de una visión menos voluntarista desde el plano político. Deben ser identificadas las áreas de cooperación e integración que permitan limitar ciertos efectos negativos de la globalización, aunando esfuerzos para que esos procesos globales no sean desintegradores de una dinámica de creación de intereses comunes en el interior de América Latina, en la cual el Brasil ocupa un lugar central. Esto solo será posible

si los formuladores de la política exterior brasileña conjugan un conocimiento mayor de las realidades locales con propuestas claras sobre las reglas del juego necesarias para avanzar agendas bilaterales y regionales.

Los Autores

Bernardo Sorj es director del Centro Edelstein de Investigaciones Sociales y codirector del proyecto Plataforma Democrática. Profesor titular de Sociología de la Universidad Federal de Río de Janeiro, fue profesor y profesor visitante en varias universidades de Europa y los Estados Unidos. Autor de 27 libros publicados en varias lenguas, sobre temas de teoría social, América Latina, democracia y los impactos sociales de las nuevas tecnologías.

Sergio Fausto es politólogo y superintendente ejecutivo de la Fundación Instituto Fernando Henrique Cardoso. Es codirector del proyecto Plataforma Democrática y de la Colección "El Estado de la Democracia en América Latina". Organizador de Difícil Democracia (Siglo XXI, 2011) y articulista del periódico O Estado de São Paulo. Fue asesor del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Desarrollo y Comercio Exterior y del Ministerio de Planificación entre 1995 y 2002, fue investigador del Centro Brasileiro de Análisis y Planificación (CEBRAP).

Pedro da Motta Veiga es director del Centro de Estudios para la Integración y el Desarrollo (CINDES) y socio director de la EcoStrat Consultores. Especialista en temas de comercio, políticas y negociaciones comerciales. Es consultor regional de la Agencia Suiza de Cooperación para el Desarrollo en América del Sur y es miembro del *Steering Committee* de la *Latin American Trade Network* - LATN, por cuyas actividades es responsable en Brasil.

Sandra Polónia Rios es directora del Centro de Estudios para la Integración y el Desarrollo (CINDES). Es especialista en temas que incluyen políticas y negociaciones comerciales. Es profesora de Política Comercial en la Universidad Católica do Río de Janeiro (PUC-RJ) y consultora permanente de la Confederación Nacional de la Industria.

Jerson Kelman es ingeniero civil y con pos-graduación por la UFRJ, doctor por la Colorado State University, profesor de la COPPE/UFRJ. Fue presidente de la LIGHT, director general de la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL), presidente de la Agencia Nacional de Aguas (ANA), y miembro de varios comités y consejos científicos nacionales e internacionales. Es el primer ganador del Premio *King Hassan II*.

Sinval Zaidan Gama es ingeniero electricista e administrador de empresas por la UFPE, con especializaciones en ingeniería eléctrica por la UFMG, Gestión por la George Washington University, MBA por el IBMEC/RJ, y Desarrollo de ejecutivos por la USP. Doctor en ingeniería eléctrica por la PUC/RJ y participó del programa de gestión avanzada (PGA) en el INSEAD/FDC - Francia/Brasil.

José Tavares de Araújo Jr es director del Centro de Estudios para la Integración y el Desarrollo (CINDES) y socio de la empresa Ecostrat Consultores (www.ecostrat.net); es doctor en economía por la Universidad de Londres, profesor titular de la Universidad Federal de Río de Janeiro, ex Secretario Ejecutivo de la Comisión de Política Aduanera y de la Cámara de Comercio Exterior y ex Secretario de Supervisión Económica del Ministerio de Hacienda.

Dani Nedal es doctorando en Ciencia Política en la Universidad de Georgetown e miembro del grupo de trabajo sobre China y América Latina del *Inter-American Dialogue*. Es autor de varias publicaciones sobre política exterior china, política exterior brasileña y relaciones Brasil-China, entre otros temas, disponibles en: http://georgetown.academia.edu/DaniNedal.

Dr. Robert Muggah es doctor por la Universidad de Oxford y mestre por el Institute for Development Studies (IDS), Universidad de Sussex. Es el investigador director del Instituto Iguarapé, director del SecDev Group, y profesor en el Instituto de Relaciones Internacionales, Pontifícia Universidad Católica de Río de Janeiro. También asesora al High Level Panel sobre la agenda de desarrollo post 2015, de la Comisión Global de Políticas de Drogas.

Alcides Costa Vaz es Doctor en Ciencias Sociales (USP 2001), con pos-graduación y licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasília. Actualmente es Profesor del Instituto de Relaciones Internacionales de esta misma universidad y ha coordenado programas de pos-doctorado y de investigación centrados en temas regionales, en particular, la integración regional, políticas nacionales y cooperación en seguridad. Es autor de cuatro libros, y varios artículos publicados en Brasil y en el exterior.

José Augusto Guilhon Albuquerque es profesor titular de Relaciones Internacionales de la USP y *Senior Fellow* en el Centro de Estudios Avanzados de la Unicamp. Fue profesor visitante en

la Georgetown University, en la Cátedra Jacques Leclercq de la Université Catholique de Louvain y titular de la Cátedra Rio Branco em la *Chatham House* (*Royal Institute of International Relations*).



Plataforma Democrática (www.plataformademocratica.org) es una iniciativa de la Fundación iFHC y del Centro Edelstein de Investigaciones Sociales dedicada al fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la cultura en América Latina, a través de la producción de conocimiento y del debate pluralista de ideas acerca de los cambios en la sociedad y la política en la región y el mundo.

Ofrece una infraestructura virtual con una base de datos y una biblioteca en línea que facilita el acceso a las instituciones de investigación que trabajan temas relacionados con la democracia en América Latina y con la producción intelectual en el continente. A su vez, lleva a cabo investigaciones en áreas clave para la consolidación de la democracia en la región, que luego son discutidas con los intelectuales públicos de América Latina y se transforman en textos que son ampliamente difundidos. Junto con 21 centros de investigación asociados, ubicados en 11 países de América Latina, lleva a cabo foros para promover el diálogo entre los productores de conocimiento y los diferentes actores sociales y políticos.

Los principales temas de trabajo de la Plataforma Democrática son:

Cambios Geopolíticos Globales e instituciones democráticas:

http://www.plataformademocratica.org/Portugues/PublicacoesAmericaLatina.aspx

http://www.plataformademocratica.org/Portugues/PublicacoesBrasilAmericaSul.aspx

Medios de comunicación y Democracia:

http://www.plataformademocratica.org/Portugues/PublicacoesPlataforma.aspx#MediosComunicacion

http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Poder_politico_e_meios.pdf

Sociedad civil y democracia:

http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Usos_abusos_e_desafios_da_sociedade_civil_na_America_Latina.pdf

Biblioteca virtual:

http://www.plataformademocratica.org/Portugues/BuscaPublicacoes.aspx